

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Elina Hallberg

**VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUS VALITA
ASUINPAIKKANSÄ RIITTÄVIEN SOSIAALIPALVE-
LUJEN NÄKÖKULMASTA**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Toukokuu 2018

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Julkisoikeus

HALLBERG, ELINA: Vammaisten henkilöiden oikeus valita asuinpaikkansa riittävien sosiaalipalvelujen näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma: XIV+81 s.

Ohjaaja: Raija Huhtanen

Toukokuu 2018

avainsanat: vammaisuus, perusoikeudet, oikeus valita asuinpaikka, kotikunnan valintaoikeus, sosiaalipalvelut

Tutkielmassa selvitetään, miten vammaisten henkilöiden perustuslain (731/1999) 9.1 §:n mukainen oikeus valita asuinpaikkansa toteutuu sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön kokonaisuudessa. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus valita asuinpaikkansa, mutta vammaisten henkilöiden kohdalla tämän perusoikeuden käyttäminen voi edellyttää esimerkiksi asumista tukevia sosiaalipalveluja. Siten tutkielmaan kytkeytyy myös perustuslain 19.3 §, joka edellyttää julkisen vallan turvaavan riittävät sosiaali- ja terveystalvelut. Asuinpaikan valintaoikeuden kohdalla onkin katsottu, että perustuslain 9.1 §:n oikeuden toteuttaminen voi edellyttää julkiselta vallalta positiivisia toimenpiteitä.

Tutkielmassa selvitetään ensinnäkin se, millainen on vammaisia henkilöitä koskevien sosiaalipalvelujen lainsäädännön kokonaisuus. Miten perustuslain 19.3 § on toteutettu tavallisessa lainsäädännössä, ja miten vammaisten henkilöiden oikeus riittäviin sosiaalipalveluihin näkyy palveluja koskevassa lainsäädännössä? Toiseksi tarkastellaan sosiaalipalveluja koskevaa lainsäädäntöä perustuslain 9.1 §:n asuinpaikan valintaoikeuden näkökulmasta. Sisältyykö sosiaalipalveluja koskevaan lainsäädäntöön rajoituksia vammaisten henkilöiden oikeudelle valita asuinpaikkansa, ja jos sisältyy, millaisia nämä rajoitukset ovat ja ketä ne koskevat? Keskeiseen rooliin tutkielmassa nousevat kotikuntalain (201/1994) 3a §:n mukainen kotikunnan valintaoikeus sekä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 60 §:n mukainen oikeus hakea toisen kunnan sosiaalipalveluja.

Keskeinen johtopäätös on, että sosiaalipalveluja koskevaan lainsäädäntöön sisältyy joitakin vammaisten henkilöiden oikeutta valita asuinpaikkansa koskevia rajoittavia tekijöitä. Rajoittavat tekijät liittyvät palvelujen määrärahasidonnaisuuteen, yhdenvertaisuuteen sekä kotikuntalain kotikunnan määräytymistä koskeviin rajoituksiin. Palvelujen määrärahasidonnaisuus voi johtaa siihen, että henkilö ei saa tarvitsemiaan palveluja kunnasta, johon haluaisi muuttaa. Kotikunnan valintaoikeus ja oikeus hakea toisen kunnan sosiaalipalveluja eivät ole poistaneet vammaisten henkilöiden asuinpaikan valintaoikeutta koskevia ongelmia, vaan ne ovat aiheuttaneet yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisia tilanteita. Kotikunnan määräytymistä koskevat rajoitukset voivat osaltaan rajoittaa vammaisten henkilöiden oikeutta valita asuinpaikkansa.

Sisällys

LÄHTEET.....	V
LYHENTEET	XIV
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen aiheesta	1
1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset	3
1.3 Teoreettiset lähtökohdat ja tutkimusmenetelmä	6
1.4 Tutkielman aineisto ja rakenne	7
2 VAMMAISTEN HENKILÖIDEN PERUS- JA IHMISOIKEUDET	11
2.1 Perusoikeudet ja niiden rajoittaminen	11
2.2 Käsityksiä vammaisuudesta ja vammaisten oikeuksista.....	15
2.3 Yhdenvertaisuus ja vammaisten syrjintä	18
2.4 Sosiaaliset oikeudet	22
3 LIIKKUMISVAPAAUS VAMMAISEN OIKEUTENA	26
3.1 Liikkumisvapaus perus- ja ihmisoikeutena	26
3.2 Liikkumisvapauden rajoittamisesta yleisesti	28
3.3 Vammaisten henkilöiden liikkumisvapaus	29
3.4 Vammaisen oikeus valita asuinpaikkansa	31
4 SOSIAALIPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN.....	36
4.1 Perusoikeus riittäviin sosiaalipalveluihin	36
4.2 Kuntien sosiaalipalveluiden järjestämis- ja kustannusvastuu	38
4.2.1 Järjestämisvastuu	38
4.2.2 Kustannusvastuu	43
4.3 Vammaisille tarkoitetut sosiaalipalvelut.....	44
4.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistus	50

5 ASUINPAIKAN VALINTAOIKEUS SOSIAALIPALVELUISSA.....	52
5.1 Kuntien tehtävät ja asema perusoikeuksien toteuttamisessa	52
5.2 Vammaislainsäädännön uudistaminen.....	59
5.3 Mahdollisia ongelmia asuinpaikan valintaoikeuden toteutumisessa	61
5.3.1 Yhdenvertaisuus.....	61
5.3.2 Määrärahasidonnaisuus ja palvelujen järjestämistapa	64
5.3.3 Asumispalvelut.....	68
5.3.4 Kotikuntalain 3 §:n rajoitussäännös	71
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	76

LÄHTEET

Kansallinen lainsäädäntö

Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987)

Asevelvollisuuslaki (1438/2007)

Kotikuntalaki (201/1994)

Kuntalaki (410/2015)

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992)

Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987)

Poliisilaki (872/2011)

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

Sosiaalihuoltolaki (710/1982)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

Kansainväliset säädökset

Yhdistyneiden kansankuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. SopS 6/1976.

Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus. SopS 7–8/1976.

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi. SopS 18–19/1990.

Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista. SopS 59–60/1991.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja. SopS 78–80/2002.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamis-
sopimuksen muuttamisesta. 2007/C 306/01. Julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä
17.12.2007.

Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. SopS
27/2016.

Euroopan unionin perusoikeuskirja. 2016/C 202/02. Julkaistu Euroopan unionin virallisessa
lehdessä 7.6.2016.

Lainvalmisteluaineisto

HE 219/1986 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vammaisuuden perusteella järjestettä-
vistä palveluista ja tukitoimista sekä laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta.

HE 104/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain
muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten
muuttamisesta.

HE 166/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestet-
tävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmak-
suista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 101/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain
muuttamisesta.

HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liitty-
viksi laeiksi.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liitty-
viksi laeiksi.

HE 284/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HaVM 27/1993 vp – HE 104/1993 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta.

HaVM 27/2010 vp – HE 101/2010 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

PeVL 42/1998 vp – HE 164/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi erikoissairaanhoidon lain muuttamisesta ja Helsingin yliopistollisesta keskussairaalaan annetun lain kumoamisesta.

PeVL 9/2007 vp – HE 37/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä asevelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 39/2010 vp – HE 101/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

PeVL 67/2010 vp – HE 224/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 31/2014 vp – HE 19/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

StVL 9/1993 vp – HE 104/1993 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta.

StVL 5/1994 – HE 309/1993 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

StVL 13/2010 vp – HE 101/2010 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

StVM 51/2014 vp – HE 284/2014 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

Vuosikirjapäätökset

KHO 2004:108

KHO 2007:79

KHO 2012:116

KHO 2014:166

KHO 2015:77

KHO 2017:106

KHO 2017:108

KHO 2018:6

Lyhyet ratkaisuselosteet

KHO 12.09.2001/2163

Kirjallisuus

Arajärvi, Pentti, Johdatus sosiaalioikeuteen. Talentum 2011.

Fine, Michelle – Asch, Adrienne, Disability beyond stigma: social interaction, discrimination, and activism, s. 330–339 teoksessa Adams, Maurianne – Blumenfeld, Warren J. – Castañeda, Rosie – Hackman, Heather W. – Peters, Madeline L. – Zúñiga, Ximena, Readings for diversity and social justice. Routledge 2000.

Hallberg, Pekka, Perusoikeusjärjestelmä, s. 29–59 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. WSOYpro 2011.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum 2015.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisiä oikeustieteen julkaisuja 17 2011. Saatavilla osoitteessa <https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitk___metodit_paino>.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo, Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Talentum 2010.

Kallen, Evelyn, Social inequality & social injustice – a human rights perspective. Palgrave Macmillan 2004.

Karapuu, Heikki, Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 63–87 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. WSOYpro 2011.

Kolehmainen, Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Edilex 2015/29. Edilex Edita Publishing 2015.

Konttinen, Juha-Pekka, Vammaisten syrjintä, s. 66–108 teoksessa Lepola, Outi – Villa, Susan (toim.), Syrjintä Suomessa 2006. Ihmisoikeusliitto ry 2007.

Konttinen, Juha-Pekka, YK:n vammaissopimus ja Suomi – kohtuulliset mukautukset vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttajana, s. 98–113 teoksessa Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Mattila, Yrjö (toim.), Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017.

Kumpuvuori, Jukka – Högbacka, Marika, Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:10.

Nieminen, Liisa, Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehykseen sijoitettuna. Lakimies 6/2005, s. 898–924.

Niiranen, Taina, Kunta vammaisten perusoikeuksien toteuttajana. Pro gradu -tutkielma. Tampere 2008.

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Liikkumisvapaus, s. 317–387 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. WSOYpro 2011. (Ojanen – Scheinin 2011a)

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltäminen, s. 227–280 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. WSOYpro 2011. (Ojanen – Scheinin 2011b)

Parkkari, Juhani, Vammaiset ja vanhukset, s. 505–543 teoksessa Haapea, Arto (toim.), Ihmisoikeudet 2000-luvulla – sopimuksia ja asiakirjoja. Ihmisoikeusliitto/Edita 2002.

Petman, Jarna, The special reaching for the universal: why a special convention for persons with disabilities?, s. 20–33 teoksessa Kumpuvuori, Jukka – Scheinin, Martin (eds.), United Nations convention on the rights of persons with disabilities – multidisciplinary perspectives. The center for human rights of persons with disabilities in Finland (VIKE) 2009.

Quinn, Gerard, Disability and human rights: a new field in the United Nations, s. 247–271 teoksessa Krause, Catarina – Scheinin, Martin (eds.), International protection of human rights: a textbook. Åbo Akademi University, Institute for human rights 2009.

Rautiainen, Pauli, Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina, s. 20–37 teoksessa Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Mattila, Yrjö (toim.), Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017.

Räty, Tapio, Vammaispalvelut – Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. Kynnys ry 2017.

Scheinin, Martin, Ihmisoikeussopimuksista ja muista ihmisoikeusasiakirjoista, s. 1–14 teoksessa Haapea, Arto (toim.), Ihmisoikeudet 2000-luvulla – sopimuksia ja asiakirjoja. Ihmisoikeusliitto/Edita 2002.

Stoor, Håkan, Liikkumis- ja oleskeluvapaus, s. 137–177 teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet EU:ssa. Talentum Media 2001.

Tuori, Kaarlo, Sosiaaliset oikeudet, s. 711–752 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. WSOYpro 2011.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. Talentum pro 2016.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström lakitieto 2001.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoittaminen, s. 139–170 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. WSOYpro 2011. (Viljanen 2011a)

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien soveltamisala, s. 89–137 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. WSOYpro 2011. (Viljanen 2011b)

Muut lähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015. K 11/2016 vp.

Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisu 2006:18. Alkuperäinen teos: Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation Rec(2006)5 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015. Strasbourg 2006. Saatavilla osoitteessa <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805af657>.

Komiteanmietintö 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I – yleiset periaatteet.

Komiteanmietintö 1982:35. Kansainvälisen vammaisten vuoden 1981 Suomen komitean mietintö.

Näkövammaisten liitto ry, Vammaisfoorumi on tyytymätön kotikuntalain uudistukseen. Tiedote 10.12.2010. Saatavilla osoitteessa <<http://www.nkl.fi/fi/etusivu/ajankohtaista/tiedotteet/6382>>. Viitattu 7.3.2018.

Rautiainen, Pauli, Suomelle moitteita sosiaalisten oikeuksien laiminlyönneistä. Perustuslakiblogi 29.01.2014. Saatavilla osoitteessa <<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2014/01/29/pauli-rautiainen-suomelle-moitteita-sosiaalisten-oikeuksien-laiminlyonneista/>>. Viitattu 4.3.2018.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:21.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Käsikirjat – Vammaispalvelujen käsikirja – Laki & oikeuskäytäntö – Avohuollon ja laitoshoidon välinen rajanveto. Viimeksi muokattu 25.1.2017. Saatavilla osoitteessa <<https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/laki-ja-oikeuskaytanto/palveluasuminen/avohuollon-ja-laitoshoidon-valinen-rajanveto>>. Viitattu 14.2.2018.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain 1.1.2011 voimaan tulleiden muutosten vaikutukset kunnissa. Lehtonen, Ulla – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja. Työpaperi 35/2013.

Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle – Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:4.

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 6/2014.

Valtioneuvoston kanslia, Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2009. K 18/2010 vp.

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. VNS 7/2009 vp.

Valtioneuvoston selonteko vammaispolitiikasta 2006. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2006:9.

Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevat yleisohjeet. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1994:25. Alkuperäinen julkaisu: The standard rules on the equalization of opportunities for persons with disabilities. Adopted by the United Nations General Assembly, forty-eighth session, resolution 48/96, annex, of 20 December 1993. Saatavilla osoitteessa <<http://www.un.org/esa/soc-dev/enable/dissre00.htm>>.

YLE, Lakimuutos päästi 92-vuotiaan Suomen muuttamaan lähemmäksi ainoa sukulaistaan. Yle uutiset 9.12.2014. Saatavilla osoitteessa <<https://yle.fi/uutiset/3-7678410>>. Viitattu 13.3.2018.

YLE, Järjestöt moittivat YK:n vammaissopimuksen ratifiointin venymistä. Yle uutiset 9.3.2015. Saatavilla osoitteessa <<https://yle.fi/uutiset/3-7854185>>. Viitattu 3.4.2018.

LYHENTEET

1982SHL	Sosiaalihuoltolaki (710/1982; pääosin kumottu)
EIS	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi (SopS 18–19/1990)
KVL	Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977)
KotikuntaL	Kotikuntalaki (201/1994)
KuntaL	Kuntalaki (410/2015)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PoliisiL	Poliisilaki (872/2011)
SHL	Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)
TTTL	Laki toimeentulotuesta (1412/1997)
VPA	Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987)
VPL	Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987)
YhdenvertL	Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aiheesta

Pro gradu -tutkielmani aiheena on vammaisten oikeus valita asuinpaikkansa riittävien sosiaalipalvelujen näkökulmasta. Tutkielman aihepiiriin kytkeytyy keskeisesti kolme Suomen perustuslaissa (731/1999; myöhemmin perustuslaki) turvattua perusoikeutta: liikkumisvapaus (PL 9 §), oikeus riittäviin sosiaalipalveluihin (PL 19.3 §) sekä yhdenvertaisuus (PL 6 §). Tutkielmassa tarkastellaan näiden perusoikeuksien sisältöä vammaisten henkilöiden näkökulmasta ja perusoikeuksien asettamia vaatimuksia lainsäädännölle. Esimerkiksi lailla säädetty kuntien sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu kytkeytyy perustuslain vaatimukseen riittävien sosiaalipalvelujen turvaamisesta.

Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden valita asuinpaikkansa. Julkisen vallan on myös turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Vammaisille henkilöille sosiaalipalvelut ovat osaedellytys sille, että he voivat suoriutua normaaleista elämän toiminnoista ja osallistua yhteiskunnan toimintaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Sosiaalipalvelut voivat olla myös edellytys sille, että vammaisen henkilö voi asua siellä missä haluaa. Kunnille on lainsäädännössä säädetty velvollisuus järjestää sosiaalipalvelut asukkailleen, mutta palvelujen sisällöstä ja laajuudesta kunta saa itsehallintonsa nojalla päättää melko vapaasti. Palvelujen järjestämiseen vaikuttavat myös kunnan taloudelliset resurssit. Sen vuoksi on tarpeen selvittää, toteutuuko vammaisten oikeus valita asuinpaikkansa, kun oikeutta tarkastellaan riittävien sosiaalipalvelujen turvaamisen näkökulmasta. Voiko riittävien sosiaalipalvelujen turvaamisen velvoite ja sitä koskeva lainsäädäntö rajoittaa jossain tilanteissa vammaisten henkilöiden oikeutta valita asuinpaikkansa?

Yhdenvertaisuus on erityisen korostunut perusoikeus erityisryhmien ja heikommassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla. Yhdenvertaisuuden perusoikeuden tarkoituksena on parantaa esimerkiksi vammaisten henkilöiden asemaa ja oikeuksia yhteiskunnassa ja saattaa heidät tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan muiden kanssa. Yhdenvertaisuus kytkeytyy tiiviisti muihin perusoikeuksiin, sillä yhdenvertaisuus nähdään yhtenä kaikkien perusoikeuksien tavoitteena: jokaisella tulisi olla samanlaiset oikeudet ja mahdollisuudet nauttia näistä oikeuksista. Yhden-

vertaisuus onkin sekä edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle että seuraus muiden perusoikeuksien toteutumisesta. Sen vuoksi tutkielmassa on perusteltua ottaa tarkasteluun myös vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus ja tutkia sitä myös muiden perusoikeuksien yhteydessä.

Pauli Rautiainen on käsitellyt Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean vuonna 2014 antamia loppupäätelmiä vuoden 2013 raportointikierroksesta. Rautiaisen mukaan komitea kritisoi Suomea esimerkiksi siitä, että vahva kunnallinen itsehallinto ja peruspalvelujen heikko normiohjaus aiheuttavat alueellista epäyhdenvetaisuutta esimerkiksi vanhusten kohdalla. Rautiaisen mukaan onkin huolestuttavaa, että palvelujen kehittämistä koskevassa keskustelussa korostuu nykyään halu purkaa sääntelyä ja lisätä kuntien valtaa päättää palvelujen järjestämistavoista ja -muodoista. Tämä voi Rautiaisen mukaan asettaa kansalaiset ja erityisesti heikommassa asemassa olevat henkilöt hyvin eriarvoiseen asemaan suhteessa heidän sosiaalisiin oikeuksiinsa.¹ Kunnallinen itsehallinto ja palvelujen järjestämistavat kytkeytyvät myös tutkielman aiheeseen, sillä vammaisille henkilöille sosiaalisten oikeuksien turvaaminen on käytännössä edellytys sille, että he voivat nauttia myös muista oikeuksistaan².

Vuonna 2010 kotikuntalakiin (201/1994) ja silloiseen sosiaalihuoltolakiin (710/1982; nyt pääosin kumottu) tehtiin muutoksia, joilla laajennettiin vammaisten ja vanhusten oikeutta valita asuinpaikkansa. Lakimuutoksilla pyrittiin turvaamaan vammaisten ja vanhusten perusoikeuksien toteutuminen, sillä aikaisempi lainsäädäntö tosiasiallisesti esti heitä toteuttamasta liikkumisvapauden perusoikeuttaan tietyissä tilanteissa. Aikaisempi lainsäädäntö rajoitti heidän perusoikeuksiaan ja asetti heidät eriarvoiseen asemaan yhteiskunnassa, joten myös yhdenvertaisuuden perusoikeuden turvaaminen vaati lakimuutoksia.

Aikaisemmassa lainsäädännössä katsottiin, että sosiaalipalvelujen riittävyyden turvaaminen oikeutti asuinpaikan valinta-oikeuden rajoittamisen tietyissä tilanteissa, koska laitoshoidossa olevien tai muutoin ympärivuorokautista hoitoa tarvitsevien vapaa muutto-oikeus olisi voinut aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia tietyille kunnille. Perusoikeuksien rajoitukset katsottiin hyväksyttäväksi sosiaalipalvelujen riittävyyden sekä kuntien taloudellisen ja yhdenvertaisen aseman turvaamisen vuoksi. Perusoikeuksien rajoitukselle ei kuitenkaan katsottu enää olevan pe-

¹ Rautiainen 29.01.2014.

² Kumpuvuori – Högbäck 2003, s. 20; Nieminen 2005, s. 901.

rusteita, kun uudella lainsäädännöllä pystyttiin varmistamaan myös sosiaalipalvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuun jakautuminen kuntien välille tasaisesti.³ Lakiuudistusta on kuitenkin kritisoitu esimerkiksi kuntien kustannusvastuuseen liittyvien epäselvyyksien ja sosiaalihuollon asiakkaiden yhdenvertaisuuteen liittyvien seikkojen vuoksi⁴.

Lakimuutokset kumpusivat osaltaan myös Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksesta vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016; myöhemmin YK:n vammaissopimus), joka astui Suomessa voimaan 10.6.2016. Sopimus velvoittaa jäsenvaltiot turvaamaan vammaisten oikeuden valita asuinpaikkansa ja esimerkiksi sen, että he voivat vapaasti valita oman asuimuotonsa. Sopimuksen ratifioiminen vaati Suomelta muutoksia lainsäädäntöön, jotka toteutettiin muun muassa kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muutoksilla. Suomen tavoitteena olikin saattaa sopimus voimaan täysimääräisesti ilman, että sen tarvitsisi tehdä sopimusvaraumia⁵.

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset

Tutkielmassa tarkastellaan vammaisten henkilöiden oikeutta valita asuinpaikkansa sosiaalipalvelujärjestelmän asettamien vaatimusten näkökulmasta. Tarkoituksena on selvittää, miten vammaisten perusoikeus valita asuinpaikkansa toteutuu. Toteutuuko oikeus valita asuinpaikkansa vammaisten henkilöiden kohdalla vai asettaako sosiaalipalveluihin liittyvä sääntely rajoitteita asuinpaikan valintaoikeudelle? Sosiaalipalvelujärjestelmän kokonaisuutta tarkastellaan riittävien sosiaalipalvelujen perusoikeuden lähtökohdista käsin. Yksilön oikeuteen liittyy julkisen vallan velvollisuus, jolloin tarkasteluun kytkeytyy kuntien järjestämisvastuuseen liittyvä sääntely sekä kuntien vapaus päättää omasta toiminnastaan.

Oikeudella valita asuinpaikkansa ja oikeudella riittäviin sosiaalipalveluihin voi olla vaikutusta toisiinsa. Koska tarkoituksena on selvittää, miten riittävien sosiaalipalvelujen turvaaminen vaikuttaa asuinpaikan valintaoikeuteen, nousee tutkielmassa keskeiseen osaan sosiaalipalvelujärjestelmä ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Kuntien järjestämis- ja kustannusvastuu liittyvät kiinteästi yksilön oikeuteen saada sosiaalipalveluja. Tarkastelen, liittyykö sosiaalipalveluja koskevaan lainsäädännön kokonaisuuteen jonkinlaisia asuinpaikan valintaoikeutta mahdollisesti ra-

³ HE 101/2010 vp, s. 4–10.

⁴ Esim. PeVL 39/2010 vp, s. 4; YLE 9.12.2014.

⁵ StVM 51/2014 vp, s. 2.

joittavia tekijöitä, ja jos liittyy, millaisia rajoitukset ovat ja ketä ne koskevat. Rajoituksia tarkasteltaessa puhutaan ”perusoikeuden toteutumisesta” ja ”tosiasiallisista” rajoituksista, joilla tutkielmassa tarkoitetaan perusoikeuden toteutumista ja tosiasiallisia rajoituksia lainsäädännössä.

Päätutkimuskysymyksenä toimii kysymys:

Miten vammaisten oikeus valita asuinpaikkansa sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön kokonaisuudessa toteutuu?

Alakysymyksinä toimivat seuraavat kysymykset:

1) *Millainen on vammaisia henkilöitä koskevien sosiaalipalvelujen lainsäädännön kokonaisuus?*

2) *Sisältääkö sosiaalipalveluja koskeva lainsäädäntö tosiasiallisia rajoituksia vammaisten oikeudelle valita asuinpaikkansa, ja jos sisältää, millaisia nämä rajoitukset ovat, ketä ne koskevat ja ovatko ne hyväksyttäviä?*

Vammaisuutta ei voida määritellä yksiselitteisesti, vaan se tulisi nähdä eräänlaisena jatkumona. Vammaispalvelulain valmistelua varten asetettu kansainvälisen vammaisten vuoden 1981 Suomen komitea käytti määrittelyssä WHO:n (World Health Organization) vuonna 1980 tekemää määritelmää. Se jakaa vammaisuuden kolmiportaiseksi: vammaan, vajaatoimintaan ja haittaan. Vammalla tarkoitetaan psykologisten ja fysiologisten toimintojen tai anatomisen rakenteen puutosta tai poikkeavuutta. Vajaatoiminta on vammasta johtuva rajoitus tai puutos ihmiselle normaalisti katsottavissa toiminnoissa. Haitta puolestaan on vammasta tai vajaatoiminnasta johtuvaa, tiettyyn yksilöön kohdistuva huono-osaisuutta, joka rajoittaa tai estää hänen ikänsä, sukupuolensa, sosiaalisen asemansa tai kulttuuritaustansa huomioon ottaen normaaliksi katsottavaa suoriutumista.⁶

Yleisessä keskustelussa korostuu käsitys siitä, että väestö voitaisiin jakaa kahteen selkeään, toisistaan eroavaan ryhmään: vammaisiin ja vammattomiin. Vammaisuus nähdään usein normaali-

⁶ Komiteanmietintö 1982:35, s. 30–31.

lista poikkeavana. Vammaisuuden ja vammattomuuden välillä ei kuitenkaan voida vetää selkeää rajaa, sillä vammaisuus on hyvin moniulotteinen tila, joka voi myös kestoaltaan vaihdella hyvin paljon.⁷ Vammaisuuden määrittely on siten hyvin hankalaa, eikä sitä ole edes tarpeen tehdä. Vammaisuuden ja vammaisen henkilön määrittelyllä ei myöskään ole varsinaisesti merkitystä tutkimusaiheen kannalta. Ainoastaan vammaisuuden asteen perusteella tapahtuva erotelu on tarpeen tarkasteltaessa vammaispalvelulain (380/1987) mukaisia palveluja. Kuitenkaan esimerkiksi sillä, onko henkilö näkövammaisen tai liikuntarajoitteinen, ei ole merkitystä.

Vammaispalvelulaissa vammaisella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista (VPL 2 §). Tavanomaisiin elämäntoimintoihin kuuluvat esimerkiksi asuminen, liikkuminen ja asioiminen. Haittaa voidaan pitää pitkäaikaisena, kun se on kestänyt yli vuoden. Haitan kesto ja vaikutukset on kuitenkin arvioitava yksilökohtaisesti.⁸ Vammaispalvelulain mukaisia subjektiivisina oikeuksina turvattuja palveluja järjestetään vain vaikeavammaisille, jolloin erotelulla vammaisuuden asteen mukaan on merkitystä. Vaikeavammaisuus määritellään vammaispalvelulaissa ja vammaispalveluasetuksessa (759/1987) eri palvelumuotojen kohdalla erikseen⁹. Esimerkiksi palveluasumisen kohdalla vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluontoisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti (VPA 11 §). Vaikeavammaisuuden määrittely on siis erilainen eri palvelumuotojen kohdalla.

Tutkielman kohteena ovat kunnalliset sosiaalipalvelut ja niitä koskeva lainsäädäntö, eli palvelut, jotka kuuluvat kunnan järjestämisvastuun alaan. Kunta voi järjestää sosiaalipalveluja esimerkiksi ostopalveluina, mutta tutkielmassa ei eritellä palveluja niiden tuottajan perusteella, sillä tällä ei ole merkitystä aiheen kannalta. Tutkielmassa ei myöskään oteta kantaa siihen, vaikuttaako se, mikä taho palvelun tuottaa, vammaisen oikeuksien toteutumiseen. Tutkielmassa ei myöskään eritellä erilaisia vammaisille kuuluvia palveluja, mutta palvelujen luonnetta esimerkiksi subjektiivisina oikeuksina taikka määrärahasidonnaisina palveluina käytetään lainsäädännön tarkastelussa. Palvelujen luonteella on merkitystä esimerkiksi perusoikeuksien sisällön ja vaatimusten ja lainsäädännön tarkastelun ja luokittelun kannalta.

⁷ Rätty 2017, s. 250–251.

⁸ HE 219/1986 vp, s. 11.

⁹ HE 219/1986 vp, s. 12.

Aloitin aiheen tarkastelun tutkielmaan keskeisesti liittyvistä liikkumisvapauden ja riittävien sosiaalipalvelujen perusoikeuksista ja niitä koskevista perustuslain 9.1 §:stä ja 19.3 §:stä. Yhdenvertaisuuden perusoikeus (PL 6 §) kytkeytyy näihin kahteen perusoikeuteen. Perusoikeudet ovat koko tutkielman perusta, jonka pohjalta tavallista lainsäädäntöä tarkastellaan. Tavallisen lainsäädännön osalta sisältöön keskeisesti liittyvät säännökset ovat kotikuntalaissa ja sosiaalihuoltolaissa (1301/2014). Erityisesti kotikuntalain säännökset kotikunnan määräytymisestä, valinnasta ja niiden rajoituksista (KotikuntaL 2–3b §) sekä sosiaalihuoltolain kunnallisia sosiaalipalveluja (SHL 14 §) sekä sosiaalipalvelujen hakemista toiselta kunnalta (SHL 60 §) koskevat säännökset ovat keskeisessä osassa tarkastelua. Lisäksi vammaispalvelulain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977; myöhemmin kehitysvammalaki) säännökset tulevat täydentämään tarkastelua.

1.3 Teoreettiset lähtökohdat ja tutkimusmenetelmä

Tutkielma sijoittuu keskeisimmin perus- ja ihmisoikeuksien ja sosiaalioikeuden alaan. Tutkielmassa tarkastellaan vammaisten perusoikeuksia, erityisesti liikkumisvapautta, yhdenvertaisuutta ja oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin. Perusoikeudet kuuluvat kaikille, mutta niiden tosiasiallinen toteutuminen erityisesti vähemmistöjen ja erityisryhmien kohdalla voi joskus olla vajavaista. Lainsäädäntö voi joskus olla esteenä tietyn ryhmän oikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle ja jopa asettaa ryhmän eriarvoiseen asemaan muihin nähden. Tutkielmassa onkin tarkoituksena käsitellä vammaisten perusoikeuksia ja näiden suhdetta toisiinsa sekä sosiaalipalvelujärjestelmään.

Sosiaalioikeudellisia kysymyksiä tutkielmassa ovat esimerkiksi vammaisten oikeudet sosiaalipalveluihin sekä vammaisten asema sosiaalipalveluja koskevassa lainsäädännössä. Vammaisuuteen liittyy monia sosiaalisia näkökohtia ja myös ongelmia. Vammaisuus itsessään tulisi ymmärtää sosiaalisen ympäristön toiminnallisena osana, eikä vain lääketieteellisenä tai diagnostisena ongelmana¹⁰. Vammaisten oikeuksien voidaankin siten katsoa olevan myös sosiaalinen, ei vain perus- ja ihmisoikeudellinen, asia.

Tutkielma on oikeustieteellinen tutkielma ja tutkimusmenetelmänä on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Oikeustieteen tiedonintressit ovat moninaisia, joista lainopillinen tiedonintressi liittyy

¹⁰ Petman 2009, s. 25; ks. luku 2.2

voimassaolevan oikeuden sisällön ymmärtämiseen ja merkitysten tuottamiseen¹¹. Lainopin tiedonintressinä on tuottaa tietoa voimassaolevan oikeuden sisällöstä ja esittää sen perusteella tulkinta-, punninta- ja systematisointikannanottoja¹². Lainopin tutkimuskohteena on normien maailma, eli oikeusjärjestys ja siihen sisältyvä lainsäädäntö. Lainopin tarkoituksena on tarkastella voimassa olevan oikeuden sisältöä ja pyrkiä tulkitsemaan sitä. Toisena tehtävänä on systematisoida aihetta koskevaa lainsäädäntöä eli muodostaa kokonaiskuva aiheeseen liittyvästä sääntelystä ja säännösten keskinäisestä suhteesta.¹³

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, toteutuuko vammaisten perusoikeus valita asuinpaikansa sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön kokonaisuudessa. Tätä varten tutkitaan ensinnäkin perusoikeuksia koskevaa perustuslain sääntelyä. Perusoikeuden tutkimisella pyritään tekemään tulkintoja siitä, mikä on ensinnäkin vammaisen henkilön asuinpaikan valintaoikeuden sisältö ja mitä tämä oikeus tarkoittaa. Lisäksi tutkitaan ja tulkitaan perusoikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin ja selkiyttämään siihen liittyviä yksilön oikeuksia ja toisaalta julkisen vallan velvollisuuksia.

Toiseksi tutkitaan asuinpaikan määräytymiseen liittyvää sekä sosiaalipalveluja koskevaa tavallista lainsäädäntöä. Tavallisen lainsäädännön tutkimisella pyritään selvittämään sitä, miten perusoikeussäännökset vaikuttavat tavalliseen lainsäädäntöön ja miten perusoikeuksien asettamat oikeudet ja velvollisuudet näkyvät lainsäädännössä. Lainsäädäntöä tarkastellaan myös sen selvittämiseksi, täyttääkö tavallinen lainsäädäntö perustuslain perusoikeuksien vaatimukset. Tällä pyritään myös tekemään tulkintoja siitä, miten tavallista lainsäädäntöä tulisi tulkita perusoikeussäännösten valossa. Tutkielmassa pyritään myös systematisoimaan aihetta koskevaa lainsäädäntöä sekä luomaan kokonaiskuva aiheeseen liittyvästä lainsäädännön kokonaisuudesta.

1.4 Tutkielman aineisto ja rakenne

Tutkielman keskeisinä lähteinä toimivat lainsäädäntö, lainvalmisteluaineisto, oikeustapaukset sekä oikeuskirjallisuus. Lainsäädännön avulla tutkitaan ja systematisoidaan aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä ja asian oikeustilaa. Tutkielman kannalta tärkeimmät säädökset ovat perustuslaki, kotikuntalaki, sosiaalihuoltolaki, vammaispalvelulaki sekä eräät muut erityislait. Perustuslain

¹¹ Hirvonen 2011, s. 34.

¹² Kolehmainen 2015, s. 2.

¹³ Hirvonen 2011, s. 22–25.

perusoikeussäännökset ovat perusta koko tutkielmalle: muiden lakien säännöksiä peilataan suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin ja niitä tutkitaan ja tulkitaan perustuslain asettamien velvoitteiden näkökulmasta. Perusoikeussäännökset asettavatkin raamit lainsäädännön tulkinnalle ja systematisoinnille.

Lakien esityöt auttavat tulkitsemaan vallitsevaa oikeustilaa. Esitöiden avulla selkiytetään esimerkiksi lainsäätäjän tarkoitusta, jolla on merkitystä lain tulkinnassa ja oikeustilan selvittämisessä. Lisäksi lakien esitöistä saadaan tietoa siitä, miten laki suhteutuu perustuslakiin ja sen perusoikeussäännöksiin. Lainsäätämisvaiheessa tulee aina tarkastella lakiesityksen suhdetta perustuslakiin. Lisäksi laintulkinnassa tulee noudattaa perusoikeusmyönteistä tulkintaa.¹⁴ Erityisesti hallituksen esitykset sekä valiokuntien mietinnöt ja lausunnot ovat keskeinen lähde, sillä niiden merkitys lainsäätäjän tahtoa selvittäessä on hyvin vahva. Toisaalta kaikkia todellisia, poliittisia tavoitteita ei välttämättä esitetä valmisteluasiakirjoissa, mutta tämä seikka ei ole merkityksellinen tutkielman kannalta.

Oikeuskirjallisuus auttaa osaltaan tulkitsemaan lainsäädäntöä ja selventämään oikeustilaa. Oikeuskirjallisuutta hyödynnettäessä tulee tosin huomata se, että oikeuskirjallisuus ei koskaan ole täysin puolueetonta eikä se esitä ehdotonta totuutta, vaan esittää aina kirjoittajan tulkinnan asiasta. Oikeuskirjallisuudesta saadaan kuitenkin hyödyllisiä näkökulmia ja tietoa aiheesta. Lisäksi oikeuskirjallisuuden merkitys tutkimuksessa on se, että se kertoo jo olemassa olevan tiedon ja tehdyn tutkimuksen aiheesta¹⁵.

Oikeuskäytäntöä, tässä tutkielmassa lähinnä Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, hyödynnetään oikeustilan selventämiseksi ja lainsäädännön tulkitsemiseksi. Tuomioistuinratkaisuilla ei Suomessa tosin ole juridisesti sitovaa ennakkopäätösvaikutusta, vaan ne antavat ratkaisun vain yksittäistapaukseen. Ratkaisuilla on sinänsä kuitenkin ennakkopäätösarvoa, sillä ne luovat tulkintalinjaa samankaltaisille tapauksille ja ohjaavat lakien tulkintaa. Oikeuskäytäntöä voidaanakin käyttää apuna lainsäädännön tulkinnassa, erityisesti tilanteissa, joissa tuomioistuinten linja on yksiselitteinen ja vakiintunut.¹⁶ Muista lainvalvontatahoista eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuilla voisi olla merkitystä, mutta tutkielmaan liittyvistä aiheista ei ratkaisuja juurikaan ole.

¹⁴ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010, s. 55.

¹⁵ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010, s. 85.

¹⁶ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010, s. 60.

Muun aineiston merkitys on tutkielmassa melko vähäinen. Jonkin verran mahdollisesti käytetään uutisartikkeleita tai muita kirjoituksia, mutta niiden rooli on lähinnä mahdollisten ongelmien ja vammaisten itsensä kokemusten esiin tuominen. Näillä lähteillä ei varsinaisesti ole it-senäistä tietoarvoa.

Johdannon jälkeen taustoitetaan aiheen kannalta tärkeimpiä kokonaisuuksia. Tutkielman toisessa pääluvussa käsitellään vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia yleisellä tasolla. Luvussa selvitetään, mitä perusoikeudet ovat ja millä edellytyksillä niitä voidaan rajoittaa. Lisäksi esitellään käsityksiä vammaisista henkilöistä ja heidän oikeuksistaan sekä asemastaan yhteiskunnassa. Esittelyssä korostuvat sekä perinteiset että nykyaikaiset teoriat vammaisten asemasta ja oikeuksista. Luvussa myös kytketään tutkielman aihe yhdenvertaisuuden perusoikeuteen sekä käsitellään sosiaalisia oikeuksia ja niiden perustaa ja asemaa lainsäädännössä.

Kolmannessa pääluvussa perehdytään tutkielman kannalta keskeiseen perusoikeuteen, liikkumisvapauteen. Aluksi käsitellään liikkumisvapautta ja sen rajoittamista yleisellä tasolla. Luvussa tarkastellaan liikkumisvapautta vammaisten henkilöiden näkökulmasta ja sitä, miten liikkumisvapaus määrittyy esimerkiksi liikuntarajoitteisten henkilöiden kannalta. Lisäksi käsitellään vammaisten henkilöiden oikeutta valita asuinpaikkansa ja sitä, minkälaista sääntelyä oikeuteen liittyy. Lainsäädännöstä nousevat esille esimerkiksi kotikuntalain 3 §:n ja 3a §:n sääntely kotikunnan määräytymisestä, valinnasta ja niihin liittyvistä rajoituksista.

Neljäs pääluku keskittyy sosiaalipalvelujen järjestämistä koskevan lainsäädännön tarkasteluun ja systematisointiin. Aluksi esitellään perusoikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin (PL 19.3 §). Luvussa keskeiseen rooliin nousee kuntien sosiaalipalvelujen järjestämis- ja kustannusvastuuta koskeva sääntely ja sen merkitys yksilön perusoikeuteen riittäviin sosiaalipalveluihin. Lisäksi luvussa käsitellään lyhyesti sitä, miten maakunta- ja soteuudistus vaikuttaa sosiaalipalvelujen järjestämis- ja kustannusvastuuseen. Lopuksi käsitellään vammaisille tarkoitettuihin sosiaalipalveluihin, erityisesti asumispalveluihin, liittyvää sääntelyä.

Viidennessä pääluvussa käsitellään asuinpaikan valintaoikeuden toteutumista sosiaalipalveluja koskevan sääntelyn kokonaisuudessa. Aluksi pohditaan kuntien tehtäviä ja asemaa perusoikeuksien toteuttamisessa. Miten kuntien tehtävät ja velvollisuudet vaikuttavat yksilön oikeuksiin? Luvussa esitellään myös vammaislainsäädännön uudistusta ja sen merkitystä tutkimusai-

heeseen. Varsinainen analyysiosuus on luvun viimeisessä alaluvussa, jossa pohditaan mahdollisia ongelmia vammaisten asuinpaikan valintaoikeuden toteutumisessa: minkälaisia mahdollisia asuinpaikan valintaoikeuden esteitä tai rajoituksia sosiaalipalvelujärjestelmään sisältyy?

Lopuksi johtopäätösluvussa tutkimusaiheen kannalta keskeiset seikat kootaan yhteen ja esitetään kokonaiskuva aiheesta. Luvussa esitetään johtopäätökset siitä, sisältyykö vammaisten henkilöiden oikeuteen valita asuinpaikkansa lainsäädännön tasolla rajoituksia, ja jos sisältyy, ketä ne koskevat ja ovatko rajoitukset hyväksyttäviä. Hyväksyttävyyttä arvioidaan sen kannalta, miten rajoituksia on perusteltu ja miksi rajoituksia on sisällytetty lainsäädäntöön.

2 VAMMAISTEN HENKILÖIDEN PERUS- JA IHMISOIKEUDET

2.1 Perusoikeudet ja niiden rajoittaminen

Perus- ja ihmisoikeuksia suojellaan sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Perusoikeudet ovat kansallisessa lainsäädännössä turvattuja oikeuksia, kun taas ihmisoikeudet vahvistetaan kansainvälisissä sopimuksissa. Ne koskevat usein samoja oikeuksia ja ovat keskenään läheisessä yhteydessä.¹⁷ Ihmisoikeuksien on katsottu perinteisesti olevan universaaleja, jokaiselle kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka ovat yleisiä ja luovuttamattomia¹⁸. Ihmisoikeuksia suojellaan esimerkiksi yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi (SopS 18–19/1990; myöhemmin Euroopan ihmisoikeussopimus) sekä Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 7–8/1976; myöhemmin KP-sopimus). Näiden lisäksi on tehty erilaisia erityisryhmien oikeuksia koskevia sopimuksia, esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59–60/1991).

Perusoikeudet turvataan Suomen perustuslaissa. Perusoikeuksien perustuslaintasoisuudesta johtuu, että perusoikeuksilla on erityinen oikeudellinen luonne ja pysyvyys¹⁹. Perusoikeuksista voidaan poiketa tai niitä voidaan muuttaa vain vaikeutetussa lainsäätämisyksityksessä, joka turvaa perusoikeuksien asemaa ja pysyvyyttä perustavanlaatuisina oikeuksina. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus laajensi ja vahvisti yksilön perusoikeusturvaa, mahdollisti perusoikeuksien suoran sovellettavuuden tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä paransi yksilön mahdollisuutta vedota suoraan perusoikeuksiinsa²⁰. Perusoikeuksilla onkin Suomen oikeusjärjestyksessä erityinen ja keskeinen asema.

Perusoikeuksia sovelletaan pääsääntöisesti jokaiseen Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskelevaan henkilöön. Perusoikeudet voivat kuitenkin olla sidottuja esimerkiksi kansalaisuuteen tai muihin seikkoihin. Kansalaisuudella on vaikutusta lähinnä liikkumisvapauden ja Suomessa oleskelun kannalta, kun taas iällä on vaikutusta esimerkiksi vaalioikeuksia koskevien perusoikeuksien kohdalla. Lähtökohtana kuitenkin on, että perusoikeussuoja ei ole sidottu ikään tai

¹⁷ Hallberg 2011, s. 35.

¹⁸ Scheinin 2002, s. 2.

¹⁹ Hallberg 2011, s. 30.

²⁰ HE 309/1993 vp, s. 15.

muihin vastaaviin seikkoihin. Tietyissä tilanteissa oikeustoimikelpoisuudella voi kuitenkin olla merkitystä perusoikeuden käyttämisen kannalta. Perustuslaissa on hyväksytty alaikäisiä koskevat lähtökohdat myös muiden vajaavaltaisten henkilöiden kohdalla: perusoikeudet kuuluvat yhtäläisesti myös heille, mutta tietyissä tilanteissa niihin kuuluvaa puhevaltaa saattaa käyttää edunvalvoja.²¹ Puhevallan rajoitus ei kuitenkaan voi ulottua laajemmalle kuin vajaavaltaiseksi julistamisen perusteista johtuu²².

Perusoikeudet eivät kuitenkaan yleisesti ole ehdottomia, ja niitä voidaan tietyin edellytyksin myös rajoittaa lailla. Yleisellä tasolla perusoikeuden rajoittamista saattavat vaatia kahdenlaiset syyt: toisen perusoikeuden turvaaminen ja painavat yhteiskunnalliset intressit. Ensinnäkin perusoikeuden rajoittaminen voi olla sallittua, jos siten voidaan turvata toisen henkilön perusoikeuden toteutuminen. Tilanteessa on kysymys perusoikeuskollisista, jossa on vastakkain kaksi tai useampia perusoikeuksia. Kollisio ratkaistaan punninnalla, jolla pyritään turvaamaan kaikkien perusoikeuksien samanaikainen toteutuminen mahdollisimman hyvin.²³ Tämä voi tarkoittaa, että jotain perusoikeutta voidaan joutua rajoittamaan. Rajoituksen sallittavuutta arvioidaan yleisten rajoitusedellytysten kautta.

Toiseksi perusoikeutta voidaan joutua rajoittamaan painavien yhteiskunnallisten intressien vuoksi. Perusoikeuksien perustuslaintasoisuus asettaa kuitenkin merkittäviä ehtoja ja rajoituksia sille, millä perusteella ja kuinka laajasti perusoikeuksia voidaan rajoittaa²⁴. Siten myös yhteiskunnalliselta intressiltä vaaditaan erityistä painavuutta, jotta sen perusteella voitaisiin rajoittaa perusoikeuksia. Esimerkiksi maanpuolustusvelvollisuus voidaan katsoa sellaiseksi yhteiskunnalliseksi intressiksi, joka muodostaa hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisen perusoikeuksia. Asevelvollisuuslakia (1438/2007) säädettäessä perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi tarpeelliseksi lisätä lakiin 2.4 §:n säännöksen siitä, että asevelvollisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää, kuin palvelusvelvollisuuden suorittaminen, sotilaallisen järjestyksen ylläpito sekä asevelvollisten ja muiden henkilöiden turvallisuus välttämättä vaativat.²⁵ Tällainen ajattelu korostaa yhteiskunnallisen intressin perusteella tehtävältä rajoitukselta erityistä painavuutta ja merkittävyyttä.

²¹ HE 309/1993 vp, s. 23–24.

²² Viljanen 2011b, s. 103.

²³ Viljanen 2001, s. 12.

²⁴ Viljanen 2001, s. 13.

²⁵ PeVL 9/2007 vp, s. 2–3.

Ensisijaisesti lainsäätämisvaiheessa ratkaistaan se, kuinka laajoja rajoituksia tavallisella lailla perusoikeuteen voidaan tehdä²⁶. Lainsäädäntöön ei kuitenkaan sisälly mitään yleistä rajoitussäännöstä, joka säätelisi perusoikeuksien rajoittamista. Suomessa perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden yleiset kriteerit ovat kehittyneet perusoikeusuudistuksen myötä oikeustieteessä ja lainkäytössä, esimerkiksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä.²⁷ Perusoikeuden rajoituksen tulee täyttää yleiset rajoitusedellytykset, jotka ovat lailla säätämisen, täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden, hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden, oikeusturvan, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimukset²⁸.

Perusoikeuksia on kirjoitettu erilaisin sanamuodoin ja ne osaltaan määrittävät sitä, miten ja kuinka laajasti perusoikeutta voidaan rajoittaa. Useat perusoikeudet sisältävät lakivaruksen, joka edellyttää lailla tai lain nojalla säädettävän perusoikeuden käytöstä tai siihen tehtävistä rajoituksista. Lakivaruksia on kolmea tyyppiä: yksinkertaisia lakivaruksia, sääntelyvarauksia ja kvalifioituja lakivaruksia. Yksinkertainen lakivaraus valtuuttaa perusoikeuden rajoittamiseen lailla tai lain nojalla. Se ei kuitenkaan aseta mitään rajoittavia kriteereitä lainsäätäjän harkintavallalle, minkä vuoksi yksinkertaisia lakivaruksia on pidetty ongelmallisina ja niistä on pyritty luopumaan. Sääntelyvaraukset eivät sisällä valtuutusta perusoikeuden rajoittamiseen, vaan siinä viitataan lainsäätäjän tehtävään antaa lailla tarkempia säännöksiä perusoikeuden käyttämisestä.²⁹

Kvalifioitu lakivaraus sisältää perusoikeuden rajoitusvaltuutuksen lisäksi lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia kriteereitä, esimerkiksi määräyksiä siitä, mitkä rajoitusperusteet ovat kiellettyjä tai mitkä edellytykset rajoituksen tulee täyttää³⁰. Kvalifioituja lakivaruksia pidetään hyvinä, sillä ne asettavat tarkat rajat perusoikeuden rajoittamiselle ja jättävät hyvin vähän harkintavaltaa lainsäätäjälle. Kvalifioidun lakivaruksen sisältävien perusoikeuksien rajoitusten tulee täyttää myös yleiset rajoitusedellytykset. Kvalifioitu lakivaraus korostaakin perusoikeuksien rajoittamisen poikkeuksellisuutta.³¹

²⁶ Viljanen 2011a, s. 139–140.

²⁷ HE 309/1993 vp, s. 29; Viljanen 2011a, s. 144–145.

²⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

²⁹ Viljanen 2001, s. 27, 30, 34.

³⁰ Viljanen 2001, s. 34.

³¹ Viljanen 2011a, s. 167–168.

Yleisten rajoitusedellytysten merkitys korostuu erityisesti silloin, kun perusoikeussäännös ei sisällä lakivarausta. Tällöin rajoitusten sallittavuuden arviointi jää täysin yleisten rajoitusedellytysten varaan.³² Perusoikeuden ydinalueeseen eli syvälle tai poikkeuksellisen laajalle ulottavia rajoituksia ei kuitenkaan voida tehdä edes lailla. Perusoikeuksien rajoittamisen tulee myös olla mahdollisimman vähäistä.³³

Rajoitusedellytyksistä hyväksyttävyyysvaatimus koskee rajoitusperustetta eli sitä syytä, jonka vuoksi rajoitus tehdään. Viljasen mukaan rajoituksen hyväksyttävyyttä tulee arvioida koko perusoikeusjärjestelmän kannalta, eli perusoikeussäännösten systemaattinen kokonaisuus muodostaa perustan, jonka suhteen rajoitusta tulee arvioida³⁴. Perustuslakivaliokunnan mukaan rajoittamisen tulee olla ”painavan yhteiskunnallisen intressin vaatima”³⁵, jotta se täyttäisi hyväksyttävyyysvaatimuksen. Painava yhteiskunnallinen intressi määrittyy eri tavoin eri perusoikeuksien kohdalla³⁶. Myös toisen perusoikeuden turvaaminen voi olla hyväksyttävä rajoitusperuste. Hyväksyttävyyysvaatimus määrittyy eri tavoin eri tilanteissa, eikä sen sisältöä voida ennalta määritellä.

Perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa tulee huomioda myös kansainvälisten sopimusten vaikutus. Perusoikeuksien rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen sitovien kansainvälisten sopimusten määräysten kanssa. Perusoikeusuudistuksen yhtenä tavoitteena oli kehittää kansallista perusoikeusturvaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suuntaisesti sekä lähentää kansallista perusoikeusjärjestelmää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa, jonka vuoksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että myös kansallisten perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on tarpeen. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeussäännöksiä tulee tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.³⁷

Osa perusoikeuksista on ehdottoman oikeuden tai kiellon muotoon laadittuja oikeuksia. Nämä oikeudet ovat sellaisia, että niitä ei voida tavallisella lailla rajoittaa. Esimerkiksi syrjintäkielto (PL 6.2 §) kieltää eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää perustetta. Tähän oikeuteen ei

³² Viljanen 2001, s. 38–39.

³³ HE 309/1993 vp, s. 30.

³⁴ Viljanen 2001, s. 126–127.

³⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

³⁶ Viljanen 2001, s. 185, 188.

³⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 3–5.

voida lailla tehdä rajoituksia, mutta jättää lainsäätäjälle harkintaa sen suhteen, mikä voidaan katsoa hyväksyttäväksi perusteeksi. Lailla voitaisiin käytännössä säätää hyväksyttävistä perusteista. Siten syrjintäkielto kohdistuu ehdottomana viranomaiseen, mutta jättää lainsäätäjälle harkinnan varaa. Osa ehdottomista perusoikeuksista on kuitenkin niin yksiselitteisiä, että ne eivät jätä edes lainsäätäjälle minkäänlaista liikkumavaraa. Esimerkiksi kidutuksen kieltä ja taannehtivan rikoslain kieltä ovat sellaisia, joihin ei voida lailla tehdä minkäänlaisia rajoituksia tai muutoin säätää lailla niiden käytöstä.³⁸

2.2 Käsitteitä vammaisuudesta ja vammaisten oikeuksista

Nykyaikaisten poliittisten ja lainsäädännöllisten rakenteiden kehittymistä voidaan selittää yhteiskuntasopimusteorioiden³⁹ pohjalta. Teoriat esittävät yhteiskunnan muotoutuneen yhteisen sopimuksen perusteella, jossa yhteiskunnalliset käytännöt ja esimerkiksi lainkäyttö ja oikeus perustuvat abstraktiin sosiaaliseen sopimukseen yhteiskunnan jäsenten välillä. Sosiaalinen sopimus koostuu jäsenten yhteisistä käsityksistä ja heidän etujaan palvelevista käytännöistä. Teorioissa yhteiskunnan jäsenten eli sopimusten osapuolten kuitenkin yleensä käsitetään olevan saman tasoisia toimintakyvyiltään ja asemaltaan, mikä on saattanut syrjäyttää toimintakyvyltään heikommat sopimuksen ulkopuolelle ja unohtaa heidän tarpeensa ja etunsa. Esimerkiksi vammaisten alentunut toimintakyky saattaa rajoittaa heidän osallistumistaan tämän abstraktin sopimuksen tekemiseen, mutta heidän tulee kuitenkin hyväksyä se itseään koskevana.⁴⁰

Tällainen ajattelu on Petmanin mukaan ollut pohjana myös ihmisoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten muotoutumiselle. Erityisryhmien etuja ja oikeuksia suojelevat sopimukset on tehty vasta myöhemmin, ikään kuin lisänä yleisille, kaikkia suojeleville sopimuksille, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukselle. Vaikka ihmisoikeudet käsitetään universaaleiksi ja vaikka yleisissä sopimuksissa onkin turvattu ihmisoikeudet jokaiselle, myös vammaisille ja muille erityisryhmille, Petmanin mukaan näiden ihmisoikeuksien käyttäminen vaatii heiltä aktiivista kykyä osallistua yhteisönsä elämään, jotta he voivat nauttia oikeuksistaan täydellisinä.⁴¹ Ihmisoikeussopimuksissa ei ole aina otettu huomioon erityisryhmien haavoittuvaista asemaa⁴², joka saattaa rajoittaa erityisryhmien mahdollisuuksia nauttia oikeuksistaan.

³⁸ PeVM 25/1994, s. 4–5; Viljanen 2011a, s. 140.

³⁹ Alkuperäisessä julkaisussa termi ”social contract theories”.

⁴⁰ Petman 2009, s. 23.

⁴¹ Petman 2009, s. 23–25.

⁴² Parkkari 2002, s. 505.

Tämän vuoksi onkin myöhemmin ollut tarpeen laatia erillisiä, erityisryhmien oikeuksia koskevia sopimuksia, joilla voidaan turvata erityisryhmien oikeuksien toteutuminen.

Käsitykset vammaisuudesta ovat muuttuneet paljon ajan saatossa. Suhtautuminen vammaisiin ja käsitykset heidän asemastaan ja oikeuksistaan ovat perinteisesti perustuneet hyväntekeväisyyteen, paternalismiin ja sosiaalipolitiikan keinoihin⁴³. Vammaisuus nähdään normaalista poikkeavana tilana, ja vammaisia saatetaan pitää kykenemättöminä tekemään päätöksiä omasta elämästään ja jatkuvasti apua ja suojelua tarvitsevinä⁴⁴. Vammaisuuteen liittyy paljon sosiaalista leimautumista ja ennakkoluuloja ja vammaisten myös usein oletetaan määrittelevän itsensä ja asemansa vammaisuutensa kautta⁴⁵. Vammaisuus on perinteisesti nähty lähinnä lääketieteellisenä tai diagnostisena ongelmana, ja vammaisten kohtaamat ongelmat on käsitetty ainoastaan heidän omista fyysisistä tai muunlaisista rajoitteistaan johtuviksi. Vammaisten elämän parantamiseen pyrkivät keinot ovat olleet lähinnä lääketieteellisiä ja teknisiä, ja ne ovat suuntautuneet vammaisen henkilön sopeuttamiseen ympäristöönsä.⁴⁶

Ongelmat, joita vammaiset kohtaavat, johtuvat kuitenkin useimmiten ympäristöstä ja yhteiskunnan rajoittavista rakenteista: fyysiset, sosiaaliset, taloudelliset, lainsäädännölliset ja kulttuuriset rakenteet rajoittavat vammaisten täysimääräistä osallistumista yhteiskunnan toimintaan⁴⁷. Vammaisuus tulisikin käsittää lääketieteellisen ongelman sijaan sosiaalisen ympäristön toiminnallisena osana, jolloin heidän elämänsä parantaminen tapahtuisi varmistamalla heidän mahdollisuutensa osallistua yhteiskunnan toimintaan ja näin pystymällä täysimääräisesti käyttämään perus- ja ihmisoikeuksiaan⁴⁸.

Perinteinen, nykyään jo vanhentunut käsitys vammaisuudesta lääketieteellisenä ongelmana onkin viime vuosikymmeninä kehittynyt sosiaalisen mallin suuntaan. Konttisen mukaan sosiaalisen mallin lähtökohdista vammaisuus ymmärretään henkilön suhteena ympäristöönsä, jolloin vammaisten kohtaamat ongelmat nähdään seurauksena yhteiskunnan rajoittavista rakenteista. Vammaisuus käsitetään vammaisten ihmisten eriarvoistumiseksi yhteiskunnassa. Vammaista

⁴³ Quinn 2009, s. 247.

⁴⁴ Kallen 2004, s. 75–76.

⁴⁵ Fine – Asch 2000, s. 332–334.

⁴⁶ Petman 2009, s. 25–27.

⁴⁷ Fine – Asch 2000, s. 332.

⁴⁸ Petman 2009, s. 25–27.

ihmistä ei määritellä diagnoosin perusteella, vaan tarkastellaan henkilön toimintakykyä suhteessa ympäristöönsä ja hänen mahdollisuuksiaan toimia yhteiskunnan jäsenenä.⁴⁹ Sosiaalisen mallin mukaisesti vammaisten osallisuutta ja oikeuksia parannetaan mukauttamalla ympäristöä kaikille sopivaksi eikä mukauttamalla vammaisia ympäristöönsä.

Jo 1980-luvulta lähtien vammaisuuden tarkastelussa on kehittynyt myös ihmisoikeusnäkökulma, vaikka se ei olekaan vakiintunut ainoaksi tarkastelun lähtökohdaksi. Vammaisuutta on alettu tarkastelemaan oikeudellisesta näkökulmasta, jolloin korostuvat vammaisten perus- ja ihmisoikeudet: vammaiset nähdään yhdenvertaisina ja itsenäisinä oikeuksiensa haltijoina. Yksilön ongelmat käsitetään johtuviksi yhteiskunnan rakenteista ja ympäristöstä, jolloin myös vammaisten oikeuksien turvaaminen voidaan toteuttaa yhdenvertaisesti ja kunniallisella tavalla.⁵⁰ Ihmisoikeusnäkökulma on otettu lähtökohdaksi niin Euroopan neuvoston vammaispoliittisessa toimintaohjelmassa⁵¹ kuin Suomenkin vammaispolitiikassa.

Suomessa vammaispolitiikan kehittäminen ihmisoikeusnäkökulman mukaisesti on korostunut erityisesti vuoden 2006 jälkeen. Vuonna 2006 laadittiin Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (vammaissopimus), Euroopan neuvosto antoi vammaispoliittisen toimintaohjelman sekä Suomessa valtioneuvosto antoi Suomen ensimmäisen vammaispoliittisen selonteon. Vammaispoliittisessa selonteossa edellytettiin, että Suomessa laaditaan vammaispoliittinen ohjelma ohjaamaan vammaispolitiikkaa kaikilla hallinnonaloilla. Suomen vammaispolitiikan lähtökohdiksi julistettiin ihmisoikeudet ja syrjimättömyys.⁵² Vammaispoliittisessa ohjelmassa tavoitteeksi asetettiin vammaisten henkilöiden oikeudenmukaisen yhteiskunnallisen aseman toteutuminen myös käytännössä⁵³.

YK:n vammaissopimus laadittiin jo vuonna 2006, mutta se astui Suomessa voimaan vasta vuonna 2016, sillä sopimuksen ratifiointi edellytti laajoja muutoksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Muutokset toteutettiin muun muassa sosiaalihuoltolain, kotikuntalain ja kehitysvammalain muutoksilla. Suomen tavoitteena oli saattaa sopimus voimaan ilman, että sen tarvitsisi tehdä sopimusvaraumia⁵⁴. Vammaissopimus muuttaa Petmanin mukaan sitä tapaa, jolla

⁴⁹ Konttinen 2007, s. 67.

⁵⁰ Kumpuvuori – Högbäck 2003, s. 13.

⁵¹ Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma 2006, s. 4.

⁵² Valtioneuvoston selonteko vammaispolitiikasta 2006, s. 3.

⁵³ Suomen vammaispoliittinen ohjelma 2010–2015, s. 23.

⁵⁴ StVM 51/2014 vp, s. 2.

vammaisuutta käsitteellistetään ja ymmärretään: vammaisten ongelmat liittyvät usein myös sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin rakenteisiin. Vammaisen ei tulisi joutua sopeutumaan ympäristöönsä, vaan ympäristö tulisi mukauttaa kaikille sopivaksi.⁵⁵ Myös vammaissopimuksessa tunnustetaan se, että ympäristö ja yhteiskunnan asenteet vammaisuutta kohtaan rajoittavat vammaisten täysimääräistä ja yhdenvertaista osallistumista yhteiskuntaelämään ja siten vammaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista⁵⁶.

Suomi oli yksi viimeisimpiä EU-maita, joka ratifioi vammaissopimuksen. Ratifioinnin hitaus sai moitteita esimerkiksi vammaisjärjestöjen taholta, sillä prosessi kesti lähes kymmenen vuotta. Varsinkin pakkokeinojen käyttöön kehitysvammaisten erityishuollossa liittynyt itsemääräämisoikeuslainsäädännön valmistelu pitkitti prosessia, sillä lainvalmistelu kesti vuosia. Lopulta lakia ei hyväksytty, vaan pakkokeinojen käyttöä koskevat säännökset lisättiin kehitysvammalakiin. Vammaisfoorumin pääsihteeri Päivi Mahlamäki kuvasi itsemääräämislainsäädännön valmistelua ”ala-arvoisen luokattomaksi”⁵⁷.

2.3 Yhdenvertaisuus ja vammaisten syrjintä

Yhdenvertaisuus turvataan perustuslaissa perusoikeutena: 6.1 §:n mukaan kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuudesta voidaan erottaa muodollinen ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Muodollinen yhdenvertaisuus ilmentää mielivallan kieltoa sekä viranomaisia koskevaa kieltoa tehdä lakia sovellettaessa muita erotteluja, kuin mitä laista ilmenee⁵⁸. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus taas liittyy yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja ihmisten erilaisiin mahdollisuuksiin. Muodollisen yhdenvertaisuuden vaatimus velvoittaa lainsoveltajaa, esimerkiksi viranomaista hallintotyössä. Lainsäätäjään kohdistuvana vaatimuksena yhdenvertaisuussäännös jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa, sillä lainsäädännöllä voidaan eriarvoisuuden poistamiseksi tehdä erityisjärjestelyjä tiettyjä ryhmiä koskien. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen voikin vaatia julkiselta vallalta positiivisia toimenpiteitä, jolloin sen katsotaan oikeuttavan poikkeukset muodollisesta yhdenvertaisuudesta.⁵⁹

⁵⁵ Petman 2009, s. 25–26; Fine – Asch 2000, s. 333.

⁵⁶ Vammaissopimus, johdanto-osa, kohdat f, k ja v; HE 284/2014 vp, s. 3.

⁵⁷ YLE 9.3.2015.

⁵⁸ HE 309/1993 vp, s. 42.

⁵⁹ HE 309/1993 vp, s. 42–44; Ojanen – Scheinin 2011b, s. 228, 232–233.

Yhdenvertaisuuteen liittyy myös syrjintäkielto. Perustuslain syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (PL 6.2 §). Säännöksen luettelo kielletyistä syrjintäperusteista ei ole tyhjentävä, vaan se esittää esimerkkejä seikoista, joiden voidaan katsoa olevan suomalaisessa yhteiskunnassa syrjintäkiellon ydinaluetta⁶⁰. Säännös ei kuitenkaan kiellä kaikenlaista erottelua ihmisten välillä, mutta asettaa erottelulle vaatimukseksi ”hyväksyttävän syyn”. Ojasen ja Scheinin mukaan erottelun hyväksyttävyyden arvioinnissa tulee tarkastella sekä erottelun perustetta eli syytä että erottelun aiheuttamia vaikutuksia. Erottelun perustelulle asetetut vaatimukset ovat erityisen korkeat säännöksessä mainittujen erotteluperusteiden kohdalla.⁶¹

Perustuslain ohella yhdenvertaisuuden kannalta keskeinen säädös on yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). Lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta, ehkäistä syrjintää ja tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa syrjintätilanteissa (YhdenvertL 1 §). Yhdenvertaisuuslaki toteuttaa osaltaan perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Uuden yhdenvertaisuuslain säätäminen liittyi osaltaan YK:n vammaissopimuksen ratifioimiseen, sillä Suomen lainsäädäntö ei vastannut vammaissopimuksen yhdenvertaisuuteen liittyviä velvoitteita.⁶²

Yhdenvertaisuus sisältyy myös moniin kansainvälisiin sopimuksiin ja velvoitteisiin. YK:n vammaissopimus on yksi keskeinen vammaisten yhdenvertaisuutta turvaava velvoite. Vammaissopimuksen johtavana periaatteena on syrjintäkiellon periaate ja sen tarkoituksena on parantaa vammaisten asemaa yhteiskunnassa taata heille perus- ja ihmisoikeudet täysimääräisesti. Vammaissopimuksen keskeinen ajatus on nähdä vammaiset täysimääräisinä yhteiskunnan jäseninä ja perus- ja ihmisoikeuksien aktiivisina käyttäjinä eikä vain näiden oikeuksien kohteina.⁶³ Yleisestä yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään vammaissopimuksen 5

⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 43.

⁶¹ Ojanen – Scheinin 2011b, s. 238–239.

⁶² PeVL 31/2014 vp, s. 2, 4.

⁶³ HE 284/2014 vp, s. 3, 41.

artiklassa, jolla todetaan olevan keskeinen merkitys myös muiden sopimuksessa turvattujen tavoitteiden ja velvoitteiden täytäntöönpanon kannalta⁶⁴. Yhdenvertaisuudella nähdäänkin vammaissopimuksessa olevan keskeinen merkitys myös muiden oikeuksien kannalta. Lisäksi yhdenvertaisuudesta lain edessä säädetään vammaissopimuksen 12 artiklassa.

Ajatus yhdenvertaisuudesta sisältyy jo yleisajatuksen perus- ja ihmisoikeuksista: perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat kaikille yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisuuden kirjaaminen erilliseksi perusoikeudeksi on kuitenkin nähty tärkeänä erityisesti tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta.⁶⁵ Yhdenvertaisuusperiaate nähdään koko oikeusjärjestyksen läpäisevänä periaatteena, joka tulee ottaa huomioon kaikilla yhteiskuntaelämän aloilla⁶⁶. Yhdenvertaisuuden perusoikeus vahvistaa julkisen vallan veloitetta turvata perus- ja ihmisoikeudet jokaiselle sekä edistää yhdenvertaisuuden toteutumista myös muiden perusoikeuksien kohdalla. Erityisesti joidenkin erityisryhmien oikeuksien kannalta yhdenvertaisuuden perusoikeudella voi olla korostunut merkitys, sillä erityisryhmien mahdollisuudet käyttää perusoikeuksiaan voivat joissakin tilanteissa olla heikommalla tasolla. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden alentunut toimintakyky voi vaikuttaa heidän mahdollisuuksiinsa käyttää täysimääräisesti perusoikeuksiaan, jolloin yhdenvertaisuusperiaate lisää julkiseen valtaan kohdistuvaa painetta pyrkiä turvaamaan nämä oikeudet.

Suomessa syrjintä näyttäytyy hyvin eri tavalla kuin esimerkiksi kehitysmaissa, jossa syrjintä on hyvin välitöntä ja avointa. Suomessa vammaisten syrjintä on välillistä ja institutionalisoitunutta⁶⁷: yhteiskunnalliset rakenteet sekä asenteellinen, tiedollinen ja fyysinen esteellisyys estävät vammaisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen sekä yhdenvertaisen kohtelun. Vaikka vammaisten yhdenvertainen kohtelu turvataan perustuslaissa ja vammaisuuteen perustuva syrjintä on kielletty, vammaisten yhdenvertainen palvelujen saaminen ja osallistumismahdollisuudet eivät Suomessa edelleenkään toteudu täysimääräisesti.⁶⁸ Vammaisiin henkilöihin kohdistuu muita enemmän perus- ja ihmisoikeusloukkauksia ja syrjintää, ja vammaiset ovatkin yhteiskunnassa erityisen haavoittuvassa asemassa⁶⁹. Myös eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota siihen, että vammaisten yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet eivät toteudu, ja

⁶⁴ HE 284/2014 vp, s. 27.

⁶⁵ HE 309/1993 vp, s. 17.

⁶⁶ Ojanen – Scheinin 2011b, s. 274.

⁶⁷ Kumpuvuori – Högbacka 2003, s. 16.

⁶⁸ Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009, s. 154.

⁶⁹ Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014, s. 71.

puutteita esimerkiksi toimitilojen esteettömyydessä, asioinnin saatavuudessa ja kohtuullisten mukautusten tekemisessä esiintyy eri yhteiskunnan aloilla edelleen⁷⁰.

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö liittyvätkin erityisesti erityisryhmien, kuten vammaisten, asemaan yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuus ja osallisuus ovat tiukasti sidoksissa yhteiskunnan arvo- ja asenneilmapiiriin⁷¹, ja vammaispolitiikalla on merkittävä rooli vammaisten aseman ja oikeuksien parantamisessa. Suomi on jo valtioneuvoston vuonna 2006 laatimassa selonteossa vammaispolitiikasta sitoutunut uudelleentarkastelemaan vammaispolitiikkaa ja arvioimaan vammaisten asemaa perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Suomen vammaispolitiikka perustuu pitkälti kansainväliseen vammaispolitiikkaan, jonka tavoitteena on valtavirtaistaa vammaispolitiikka osaksi yhteiskunnan eri toimintoja. Tavoitteena on saavuttaa yhteiskunta, jossa tunnustetaan vammaisten henkilöiden oikeudet ja yhdenvertainen asema ja jossa vammaisilla on mahdollisuus osallistua täysipainoisesti yhteiskunnan eri toimintoihin.⁷²

Vammaisten perusoikeuksia on viime vuosina pyritty vahvistamaan saattamalla Suomen lainsäädäntöä vastaamaan kansainvälisiä velvoitteita. Erityisesti vammaissopimuksen ratifiointi edellytti muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, jotka toteutettiin muun muassa yhdenvertaisuuslain, sosiaalihuoltolain ja kotikuntalain muutoksilla. Sosiaalihuoltolain ja kotikuntalain uudistuksella pyrittiin turvaamaan vammaisten oikeus valita asuinpaikkansa⁷³. Yhdenvertaisuuslain uudistuksella saatettiin kaikki syrjintäperusteet samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin, sillä oikeuskansleri katsoi, että aikaisempi yhdenvertaisuuslaki (21/2004) merkitsi oikeudellisen ja muodollisen epäyhdenvertaisuuden syntymistä⁷⁴. Lisäksi vammaissopimus edellytti, että kohtuullisten mukautusten epääminen määriteltäisiin lainsäädännössä syrjinnäksi⁷⁵. Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan sellaisia toimia, muutoksia ja järjestelyjä, joilla vammaisten henkilöiden osallistuminen esimerkiksi työhön, koulutukseen tai viranomaisissa asioimiseen mahdollistetaan.

Vammaissopimuksella on keskeinen rooli uudenlaisen ajattelun kehittämisessä ja vammaisten oikeuksien toteuttamisessa. Vaikka vammaissopimus ei perusta uusia oikeuksia, sopimuksen

⁷⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, s. 98.

⁷¹ Suomen vammaispoliittinen ohjelma 2010–2015, s. 126.

⁷² Valtioneuvoston selonteko vammaispolitiikasta 2006, s. 27.

⁷³ HE 101/2010 vp, s. 4.

⁷⁴ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2009, s. 18.

⁷⁵ HE 19/2014 vp, s. 33.

velvoitteet siirtävät ajattelua perinteisestä muodollisesta yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkielosta kohti sisällöllistä yhdenvertaisuutta. Vammaissopimus edellyttää sopimusosapuolten tekvän kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset toimenpiteet sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöönpanemiseksi. Erityisesti velvoite tehdä kohtuullisia mukautuksia nähdään uudenlaisena ja perinteistä syrjintäkieltoa pidemmälle menevänä positiivisena toimintavelvoitteena, joka myös ilmentää muutosta kohti vammaisten oikeuksien valtavirtaistamista osaksi kaikkia yhteiskunnan toimintoja.⁷⁶

2.4 Sosiaaliset oikeudet

Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet ovat oikeuksia, jotka kansallisessa ja kansainvälisessä sääntelyssä ovat yleensä osa suurempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeuksien) kokonaisuutta. TSS-oikeuksia voidaan kutsua toisen sukupolven oikeuksiksi, sillä niiden voidaan katsoa poikkeavan perinteisistä poliittisista- ja vapausoikeuksista eli niin sanotuista ensimmäisen sukupolven oikeuksista. Erottelu liittyy siihen, että TSS-oikeudet ovat ajallisesti kehittyneet myöhemmin kuin poliittiset- ja vapausoikeudet, mutta myös siihen, että ne saavat perinteisistä negatiivisista oikeusvaikutuksista poikkeavia vaikutuksia. Negatiivinen oikeusvaikutus korostaa julkisen vallan velvollisuutta pidättäytyä oikeuden loukkauksista, kun taas TSS-oikeudet saavat useimmiten positiivisia oikeusvaikutuksia: positiivinen vaikutus voi edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä oikeuden toteuttamiseksi.⁷⁷ Jaottelu kuvastaa oikeuksien luonnetta ja sisältöä, mutta ei ole ehdoton: myös TSS-oikeudet voivat saada negatiivisia oikeusvaikutuksia ja poliittiset- ja vapausoikeudet positiivisia oikeusvaikutuksia.

Sosiaaliset oikeudet koskevat sosiaaliturvaa, sosiaali- ja terveystalvveluja ja muita sosiaalisia etuuksia⁷⁸. Sosiaaliset oikeudet käsitetään oikeuksiksi, jotka turvaavat ihmisten inhimillisen elämän vähimmäisehtoja ja pyrkivät kehittämään yhteiskuntaa yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon pohjalta. Sosiaaliset oikeudet koskevatkin ennen kaikkea heikommassa asemassa olevien ihmisten ja väestöryhmien oikeuksia ja yhdenvertaisuutta.⁷⁹ Sosiaalisten oikeuksien perustelut liittyvät oikeudenmukaisuuteen, tasa-arvoon ja solidaarisuuteen. Tuorin ja Kotkaksen mukaan

⁷⁶ Konttinen 2017, s. 98–99, 112.

⁷⁷ Tuori 2011, s. 711–712.

⁷⁸ Tuori – Kotkas 2016, s. 213.

⁷⁹ Rautiainen 2017, s. 21.

sosiaalisten oikeuksien avulla vähennetään yksilön toimeentulon ja sosiaalisen aseman riippuvuutta markkinamekanismeista sekä korjataan markkinamekanismeista johtuvia epäkohtia. Sosiaalisten oikeuksien perusteluihin liittyy aina eettisiä ja moraalisia näkökohtia, jotka yleisemminkin kytkeytyvät sosiaali- ja hyvinvointivaltio politiikkaan.⁸⁰

Sosiaalisia oikeuksia voidaan perustella myös julkiseen valtaan kohdistuvien perusoikeuksien näkökulmasta. Näkökulma korostaa sitä, että sosiaaliset oikeudet voivat olla ristiriidassa perinteisten vapausoikeuksien ja poliittisten oikeuksien kanssa.⁸¹ Tällöin sosiaaliset oikeudet ymmärretään perusoikeuksien kokonaisuudesta käsin, jolloin niiden avulla pyritään takaamaan sellaiset olosuhteet, joita esimerkiksi henkilökohtaisten vapausoikeuksien ja poliittisten oikeuksien käyttäminen edellyttävät⁸². Sosiaalisia oikeuksia ei voidakaan ymmärtää täysin erillisenä ryhmänä vapausoikeuksista ja poliittisista oikeuksista, vaan oikeudet ovat usein monin tavoin kytköksissä toisiinsa.

Kansainvälisellä tasolla sosiaalisia ihmisoikeuksia suojataan esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 6/1976) ja uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 78–80/2002). TSS-oikeuksia turvaavilla sopimuksilla on valtiota velvoittavaa merkitystä, eli ne asettavat valtiolle velvoitteen aktiivisesti toimia sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteuttamiseksi ja suojaamiseksi. Sopimuksilla voi olla myös valtion toimintavapautta rajoittavia vaikutuksia. Sopimukset eivät kuitenkaan suoraan perusta yksilölle oikeuksia, kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus. TSS-oikeuksia turvaavilla sopimuksilla voi olla kuitenkin vaikutusta perinteisiin vapausoikeuksiin turvaavien sopimusten, kuten KP-sopimuksen ja ihmisoikeussopimuksen, määräysten tulkinnassa.⁸³

Kansallisella tasolla sosiaaliset perusoikeudet ovat kirjattu perustuslakiin. Selkein sosiaaliin oikeuksiin liittyvä säännös on perustuslain 19 §, jonka 3 momentti liittyy suoraan tutkielman aiheeseen. Muilla perusoikeussäännöksillä on myös kytköksiä sosiaaliin perusoikeuksiin. Esimerkiksi oikeudella yhdenvertaisuuteen (PL 6 §) ja oikeudella liikkumisvapauteen (PL 9 §) on vaikutusta sosiaaliin perusoikeuksiin, sillä ne asettavat vaatimuksia myös sosiaalisia oikeuk-

⁸⁰ Tuori – Kotkas 2016, s. 216.

⁸¹ Tuori – Kotkas 2016, s. 216.

⁸² Rautiainen 2017, s. 21; Tuori 2011, s. 712.

⁸³ Tuori – Kotkas 2016, s. 221–223.

sia koskevalle sääntelylle. Sosiaaliset perusoikeudet kytkeytyvätkin monin tavoin muihin perusoikeuksiin. Toisaalta myös sosiaalisilla perusoikeuksilla on vaikutusta muihin perusoikeuksiin: esimerkiksi vammainen henkilö voi tarvita sosiaalihuoltoon kuuluvia apuvälineitä voidakseen toteuttaa liikkumisvapauttaan tai esimerkiksi äänioikeuttaan. Niemisen mukaan turvaamalla sosiaaliset oikeudet luodaan mahdollisuus käyttää myös vapaus- ja poliittisia oikeuksia⁸⁴.

Tarkasteltaessa perustuslain 19.3 §:n mukaista oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin voidaan huomata, että siihen liittyy paljon sääntelyä. Sääntelyllä pyritään turvaamaan perusoikeuden toteutuminen riittävällä tavalla ja mahdollisimman hyvin. Sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu on lailla säädetty kunnille, ja kunnat ovat velvollisia järjestämään kuntalaisille sosiaalipalvelut. Sosiaalipalvelut ovat osa sosiaalisia perus- ja ihmisoikeuksia, joilla pyritään turvaamaan elämän tosiasiallisia vähimmäisehtoja sekä edistämään yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa⁸⁵, ja sosiaalipalvelut katsotaan niin tärkeäksi osaksi yhteiskunnan ja tasa-arvon kehittämiseksi, että joskus riittävien sosiaalipalvelujen turvaaminen voi oikeuttaa muiden perusoikeuksien rajoituksia.

Tarkasteltaessa perustuslain 19.3 §:n oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin esimerkiksi suhteessa liikkumisvapauden perusoikeuteen, mielenkiintoisen pohjan tarkastelulle antaa edellä esitetty ajatus sosiaalisista oikeuksista muiden oikeuksien edellytyksenä. Liikkumisvapauden oikeus tarkoittaa, että jokaisella on oikeus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Tällä on vaikutusta esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouksia ja sosiaaliturvaetuksia koskevaan lainsäädäntöön: kunnan tulee järjestää asukkailleen sosiaali- ja terveystalouksia ja toimeentulotukea tulee myöntää kunnan alueella oleskelevalle. Ajatus sosiaalisista oikeuksista muiden oikeuksien edellytyksenä näin ollen tarkoittaa, että esimerkiksi vammaisen henkilön oikeus valita asuinpaikkansa ei voisi toteutua, jos hän ei saisi kotikunnastaan tarvitsemiaan sosiaalipalveluja ja -etuksia, joiden avulla hän suoriutuu normaaleista elämän toiminnoista.

Joitakin sosiaalipalveluja ja -etuksia koskee kuitenkin vain kunnan yleinen järjestämisvelvollisuus, eli palvelut ja etuudet ovat turvattu määrärahasidonnaisina palveluina. Kunta päättää itsehallintonsa perusteella, miten se palvelut järjestää, eikä asiakkaalla ole ehdotonta oikeutta palvelun saamiseen. Palvelujen riittävyys turvaamiseen liittyy keskeisesti kuntien taloudellinen tilanne ja palvelujen kustannusvaikutusten jakautuminen, ja peruspalvelujen turvaamisen

⁸⁴ Nieminen 2005, s. 901.

⁸⁵ Rautiainen 2017, s. 21.

on joissakin tilanteissa katsottu perustelevalle asuinpaikan valintaoikeuden rajoituksia⁸⁶. Rajoituksen tosiasiallisesti kohdistuessa vain tiettyyn erityisryhmään on kuitenkin yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallista, vaikka sinänsä palvelujen turvaamisen tavoite olisi hyväksyttävä. Sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen ja turvaamiseen liittyykin monenlaisia, muista perusoikeuksista lähtöisin olevia näkökohtia.

⁸⁶ HE 101/2010 vp, s. 4.

3 LIKKUMISVAPAAUS VAMMAISEN OIKEUTENA

3.1 Liikkumisvapaus perus- ja ihmisoikeutena

Liikkumisvapaus on kansainvälisesti tunnustettu ihmisoikeus sekä Suomen perustuslaissa määritelly perusoikeus. Perinteisenä negatiivisena vapausoikeutena liikkumisvapaus suojaa kansalaisia julkisen vallan taholta tulevia määräyksiä, kieltoja tai muunlaista puuttumista vastaan⁸⁷. Perustuslaissa liikkumisvapaudesta säädetään 9 §:ssä, jonka ensimmäisessä momentissa todetaan, että ”jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa”. Tämä 9 §:n ensimmäinen momentti on merkityksellisin tutkielman aiheen kannalta, sillä se tunnustaa jokaiselle oikeuden valita asuinpaikkansa Suomessa. Lisäksi perustuslain 9 § suojaa jokaisen oikeutta lähteä maasta (PL 9.2 §), Suomen kansalaista maahantuloon ja maasta poistamiseen liittyen (PL 9.3 §) sekä kieltää ulkomaalaisen karkottamisen, luovuttamisen tai palauttamisen maahan, jossa häntä odottaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (PL 9.4 §).

Liikkumisvapaudella on kytkentöjä muihinkin perusoikeuksiin, esimerkiksi henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden perusoikeuteen (PL 7 §) sekä itsemääräämisoikeuteen. Henkilökohtainen vapaus on perusoikeus, joka suojaa fyysisen vapauden ohella myös henkilön tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta⁸⁸. Itsemääräämisoikeutta ei ole kirjattu erilliseksi perusoikeudeksi, vaan sen katsotaan olevan turvattu henkilökohtaisen vapauden myötä. Liikkumisvapauden katsotaan olevan itsemääräämisoikeuden osatekijä. Henkilökohtaisen vapauden ydinalueen katsotaan liittyvän vapaudenriistoon ja muihin itsemääräämisoikeuden esteisiin⁸⁹, kun taas liikkumisvapauden ydinalue liittyy enemmänkin siihen, että Suomen kansalaisella on ehdoton oikeus saapua maahan sekä oikeus pysyä maassa. Liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden ero voi kuitenkin yksilön kannalta olla joissakin tilanteissa olematon⁹⁰: liikkumisvapauden rajoittaminen voi yksilön kannalta olla myös syvälle käyvä rajoitus itsemääräämisoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen.

⁸⁷ Ojanen – Scheinin 2011a, s. 321.

⁸⁸ HE 309/1993 vp, s. 46.

⁸⁹ Ojanen – Scheinin 2011a, s. 317.

⁹⁰ Ojanen – Scheinin 2011a, s. 317.

Liikkumisvapaudella ja erityisesti oikeudella valita asuinpaikka on yhteyksiä myös modernimpiin TSS-oikeuksiin eli taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin⁹¹. Useimmat TSS-oikeudet on kirjoitettu julkista valtaa velvoittavaan muotoon, eli niin, että säännös velvoittaa julkista valtaa turvaamaan oikeuden toteutumisen. Tällainen säännös on esimerkiksi perustuslain 19.3 §, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Säännös vaatii julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä oikeuden tosiasiallisen toteuttamisen mahdollistamiseksi⁹². Vaikka säännös liikkumisvapaudesta on kirjoitettu perinteisen vapausoikeuden muotoon, on katsottu, että myös perustuslain 9.1 §:n oikeuden valita asuinpaikka toteuttaminen voi vaatia julkiselta vallalta positiivisia toimenpiteitä, jotta asuinpaikan valinta tulisi tosiasiallisesti mahdolliseksi⁹³. Tällä voi olla merkitystä erityisesti erityisryhmien oikeuksien turvaamisen kannalta.

Euroopan unionin oikeudessa liikkumisvapaus on yksi neljästä perusvapaudesta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan⁹⁴ 45 artiklassa määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Liikkumis- ja oleskeluvapaus voidaan myöntää myös jäsenvaltion alueella laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille. EU-oikeudellinen liikkumisvapaus on perinteisesti liittynyt ensisijaisesti unionin taloudellisiin tavoitteisiin: liikkumisvapauden avulla on pyritty toteuttamaan sisämarkkinoiden vapautta. EU-kansalaisille liikkumisvapaus on kuitenkin myös kansalaisoikeus, joka heijastaa ajatusta vapaudesta yleisenä kansalaisoikeutena eikä vain taloudellisiin ja työntekoon liittyviin päämääriin kytkeytyvänä oikeutena.⁹⁵ Tämä ajatus on vahvistunut entisestään EU-oikeuden ja erityisesti Lissabonin sopimuksen⁹⁶ myötä, jolloin perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova.

⁹¹ Ojanen – Scheinin 2011a, s. 321.

⁹² Karapuu 2011, s. 84.

⁹³ HE 309/1993 vp, s. 51.

⁹⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirja. 2016/C 202/02. Julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 7.6.2016.

⁹⁵ Stoor 2001, s. 139, 169.

⁹⁶ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta. 2007/C 306/01. Julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 17.12.2007.

3.2 Liikkumisvapauden rajoittamisesta yleisesti

Vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa ei ole ehdoton oikeus, vaan liikkumisvapauden rajoittaminen on myös mahdollista. Säännös (PL 9.1 §) ei sisällä lakivarausta, joten perusoikeuden rajoituksen sallittavuutta arvioidaan yleisten rajoitusedellytysten kautta, jolloin rajoituksen tulee täyttää esimerkiksi hyväksyttävyyden ja tarkkarajaisuuden kriteerit. Rajoitukset eivät myöskään saa olla tiettyä ryhmää syrjiviä tai muutoin yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia.

Perustuslain 9.1 §:n säännös oikeudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa ei sisällä lakivarausta, joka määräisi oikeuteen tehtävistä rajoituksista. Liikkumisvapauteen on lailla kuitenkin säädetty tiettyjä rajoituksia, jotka voivat olla henkilöllisiä rajoituksia taikka alueellisia rajoituksia. Esimerkiksi asevelvollisuuslaki ja siviilipalveluslaki (1446/2007) asettavat liikkumisvapaudelle henkilöön liittyviä rajoituksia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että asevelvollisuus on sinänsä hyväksyttävä peruste rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia, mutta rajoitusta tulee arvioida yleisten rajoitusedellytysten kautta ja sen tulee täyttää yleiset rajoitusedellytykset⁹⁷.

Alueellisia rajoituksia liikkumisvapauteen sisältyy esimerkiksi poliisilakiin (872/2011) ja rajavartiolaitokseen (578/2005). Poliisilla on esimerkiksi oikeus kieltää tai rajoittaa liikkumista alueella, jos se on tarpeen muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (PoliisiL 2:8.1 §). Sisäministeriölle on myös säädetty oikeus asetuksella rajoittaa liikkumis- tai oleskeluvapautta tietyin edellytyksin (PoliisiL 9:8.1 §). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että poliisitoiminnassa on laajassa mittakaavassa kyse henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuden suojaamisesta, mikä on hyväksyttävä syy rajoittaa muita perusoikeuksia, mikäli yleiset rajoitusedellytykset muutoin täyttyvät⁹⁸. Toisen yksilön perusoikeuksien turvaamisvelvoite katsoaankin olevan hyväksyttävä peruste perusoikeuden rajoitukselle⁹⁹.

Kuten muidenkin perusoikeuksien kohdalla myös liikkumisvapauden rajoitusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös kansainvälisten sopimusten vaikutus rajoitusten sallittavuuteen¹⁰⁰.

⁹⁷ PeVL 9/2007, s. 2.

⁹⁸ PeVL 67/2010 vp, s. 3.

⁹⁹ Viljanen 2011a, s. 154.

¹⁰⁰ Ojanen – Scheinin 2011a, s. 328.

Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa omat vaatimuksensa liikkumisvapauden rajoituksille. Sen mukaan liikkumisvapauden oikeudelle ei voida asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat ”lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien tai vapauksien suojelemiseksi” (EIS 4. lisäpöytäkirja, artikla 2, kohta 3). Samankaltainen rajoitussäännös on myös KP-sopimuksen 12 artiklan 3 kohdassa, joka määrää, että ” --oikeuksia ei saa rajoittaa muutoin kuin laissa säädetyllä tavalla, milloin rajoitukset ovat välttämättömiä valtion turvallisuuden, yleisen järjestyksen ("ordre public"), yleisen terveydenhoidon tai moraalin tahi muiden oikeuksien ja vapauksien takia sekä ovat sopusoinnussa muiden tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien kanssa”. Kansallisessa lainsäädännössä ei voida asettaa tätä pidemmälle meneviä rajoituksia.

3.3 Vammaisten henkilöiden liikkumisvapaus

Yhtenä liikkumisvapauden ja yleisesti perusoikeuksien käyttämisen edellytyksenä vammaisten henkilöiden kohdalla nähdään ympäristön esteettömyys. Vammaissopimuksessa tunnustetaan, että esteettömyys ja saavutettavuus ovat edellytyksiä sille, että vammaiset voivat täysimääräisesti nauttia ihmisoikeuksistaan ja perusvapauksistaan, myös liikkumisvapaudesta¹⁰¹. Vuoden 2006 vammaispoliittisessa selonteossa todetaan, että liikkumisvapaus toteutuu vammaisten kohdalla heikosti ympäristön esteellisyydestä johtuen¹⁰². Täytyy kuitenkin huomioda, että esteellisyys voi tarkoittaa eri asioita liikuntarajoitteiselle, näkövammaiselle tai kehitysvammaiselle¹⁰³, joten esteettömyyden vaatimus ei pelkisty vain liikuntarajoitteisten liikkumisen mahdollistamiseen, vaan esimerkiksi näkövammaiselle esteellisyys voi tarkoittaa hyvin eri asiaa kuin liikuntarajoitteiselle.

Ympäristön esteellisyys voi liikkumisvapauden ohella rajoittaa myös muita perusoikeuksia: esimerkiksi äänioikeuden käyttäminen voi olla mahdotonta, jos liikuntarajoitteinen henkilö ei pääse äänestyspaikalle. Oikeusasiamiehen mukaan tällainen on vastoin myös vammaissopimuksen periaatteita, joiden mukaan vammaisilla on yhdenvertainen ja täysimääräinen oikeus

¹⁰¹ Vammaissopimus, johdanto-osa, kohta v.

¹⁰² Valtioneuvoston selonteko vammaispolitiikasta 2006, s. 9.

¹⁰³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, s. 114.

osallistua yhteiskuntaan sekä poliittiseen ja julkiseen elämään¹⁰⁴. Tällainen menettely ei ole perusoikeuksien tarkoituksen mukaista, sillä se, että perusoikeuden käyttäminen on käytännössä mahdotonta, tekee koko perusoikeuden tyhjäksi. Se ei myöskään täytä perustuslain 22 §:n vaatimusta julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, joka edellyttää, että perusoikeus toteutuu myös tosiasiallisesti eikä vain muodollisesti. Lainsäätäjän passiivisuus ei ole riittävää perusoikeusjärjestelmän kannalta, vaan julkisen vallan tulee luoda tosiasialliset edellytykset perusoikeuden käyttämiselle¹⁰⁵.

Ympäristön esteellisyyttä voidaan arvioida myös syrjinnän näkökulmasta. Oikeuteen liikkua vapaasti maassa liittyy esimerkiksi myös oikeus käyttää julkisia kulkuneuvoja ilman syrjintää. Se, että joukkoliikenteen käyttäminen on vammaiselle kohtuuttoman vaikeaa tai mahdotonta, voidaan katsoa liikkumisvapauden rajoitukseksi ja syrjinnäksi.¹⁰⁶ Tällaisissa tilanteissa korostuu sen tärkeys, että vammaispolitiikka olisi osa koko yhteiskuntapolitiikkaa kaikilla hallinnonaloilla ja yhteiskunnan eri toimintojen suunnittelussa. Jo YK:n vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevissa yleisohjeissa vuodelta 1993 korostetaan sitä, että esteettömyyden vaatimukset tulisi sisällyttää fyysisen ympäristön rakentamiseen jo suunnitteluprosessin alusta asti¹⁰⁷.

Vammaisten henkilöiden liikkumisvapauden toteuttaminen voi edellyttää myös joissakin tilanteissa vammaisille tarjottavia palveluja, esimerkiksi liikkumisen apuvälineitä tai muita palveluja. Liikuntarajoitteinen henkilö voi esimerkiksi tarvita avustajaa tai apuvälineitä liikkumiseensa tueksi. Sosiaalipalveluilla voidaan osaltaan poistaa vammaisten kohtaamia rajoitteita ja esteitä ja turvata vammaisten yhdenvertaisuus, osallisuus ja perusoikeudet. Sosiaalipalvelut vastaavat sosiaalisen mallin mukaisesti vammaisten tarpeisiin mukauttamalla ympäristöä ja olosuhteita vammaisille sopiviksi ja poistamalla vammaisuudesta johtuvia esteitä ja rajoitteita. Sosiaalipalvelut voivatkin olla edellytys sille, että vammaisen voi toteuttaa perusoikeuksiaan.

¹⁰⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, s. 119–120.

¹⁰⁵ Viljanen 2001, s. 9–10.

¹⁰⁶ Kumpuvuori – Höglbacka 2003, s. 73.

¹⁰⁷ YK:n vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevat yleisohjeet, ohje 5.

3.4 Vammaisen oikeus valita asuinpaikkansa

Perustuslain 9.1 §:n mukaan jokaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Asuinpaikkaan liittyy läheisesti myös kotikunnan käsite. Perustuslaissa tarkoitettu asuinpaikka viittaa tosiasialliseen asumiseen ja olemiseen tietyssä paikassa, kun taas kotikunnan käsite on juridis-tekninen käsite, jolla on merkitystä kotikuntaan liittyvien oikeudellisten vaikutusten ja esimerkiksi palvelujen saamisen kannalta¹⁰⁸. Kotikuntalain lähtökohtana on, että kotikunta määritettäisiin mahdollisimman tarkasti vastaamaan henkilön tosiasiallista asuinpaikkakuntaa¹⁰⁹. Perustuslaissa tarkoitettu asuinpaikan valintaoikeus tarkoittaaakin myös sitä, että henkilö voi vapaasti muuttaa mihin tahansa Suomen kuntaan.

Kotikuntaan ja sen määrytymiseen liittyy myös oikeudellisia vaikutuksia. Oikeusvaikutukset kohdistuvat sekä yksilöön että kuntaan. Yksilön kannalta kunnan jäsenyys on merkittävä oikeudellinen vaikutus: kunnan jäsenyys tuottaa henkilölle vaalioikeudet kunnassa ja oikeuttaa kunnallisvalituksen tekemiseen. Kunnan asukkailla on oikeus kunnan tarjoamien palvelujen käyttöön. Kunnalla on esimerkiksi velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto kuntansa asukkailla. Toisaalta kotikuntaan liittyy myös yksilöä velvoittavia oikeusvaikutuksia, esimerkiksi verovelvollisuus kuntaan.¹¹⁰

Kotikunnan määrytymistä koskevat säännökset ovat kotikuntalaissa. Laissa säädetään kotikunnan määrytymisestä, muuttumisesta sekä niitä koskevista rajoituksista sekä näihin liittyvistä menettelyllisistä seikoista. Kotikunnan määrytymistä koskeva pääsääntö on lain 2.1 §:ssä: henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän asuu. Kotikunnan katsotaan olevan se kunta, jossa henkilö vakinaisesti asuu. Säännöksen tarkoituksena on, että kotikunta määrytyisi mahdollisimman tarkasti sen perusteella, missä henkilö tosiasiallisesti asuu.¹¹¹ Lisäksi 2.1 §:n mukaan vastasyntyneen lapsen kotikunta on se kunta, joka on hänen äitinsä kotikunta lapsen syntyessä.

Jos henkilöllä on käytössään useampia asuntoja tai ei asuntoa lainkaan, on hänen kotikuntansa se kunta, jota hän itse pitää kotikuntanaan perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaa-

¹⁰⁸ PeVL 39/2010 vp, s. 3.

¹⁰⁹ HE 104/1993 vp, s. 17.

¹¹⁰ HE 104/1993 vp, s. 12–13.

¹¹¹ HE 104/1993 vp, s. 24.

vien seikkojen perusteella, ja johon hänellä on näiden seikkojen johdosta kiintein yhteys (KotikuntaL 2.2 §). Tällaisessa tilanteessa ratkaiseva merkitys tulee antaa henkilön omalle käsitykselle kotikunnastaan, mutta se ei ole ainoa tekijä kotikunnan määräytymisen kannalta. Henkilöllä tulee olla myös objektiivisesti havainnoitavissa oleva kiinteä yhteys kuntaan. Kiinteää yhteyttä voivat osoittaa esimerkiksi perhesuhteet, työpaikka taikka sukulaisuussuhde. Lisäksi arvioinnissa tulee ottaa huomioon se, onko henkilön tarkoitus asua kunnassa vakituisesti vai tilapäisesti.¹¹²

Jos henkilön omaa käsitystä kotikunnastaan ei ole voitu selvittää, on hänen kotikuntansa se kunta, johon hänellä on katsottava olevan kiintein yhteys asumisensa, perhesuhteidensa, toimeentulonsa ja muiden vastaavien seikkojen johdosta (KotikuntaL 2.3 §). Tämä säännös tulee sovellettavaksi lähinnä tilanteissa, joissa ilmoitus kotikunnasta on saatu joltain muulta taholta, kuin henkilöltä itseltään, eikä hänen käsitystä kotikunnastaan ole voitu selvittää. Tällöin viranomaisen tekee päätöksen kotikunnasta objektiivisten tosiseikkojen arvioinnin perusteella.¹¹³

Kotikuntalaissa on säädetty myös poikkeuksia tähän pääsääntöön kotikunnan määräytymisestä. Lain 3 §:ssä säädetään kotikunnan muuttumista koskevista rajoituksista. Rajoitukset liittyvät pääsääntöisesti tilanteisiin, joissa asumisen toisessa kunnassa katsotaan olevan tilapäistä¹¹⁴. Tällainen tilanne on esimerkiksi enintään vuoden kestävästä työtehtävästä, opiskelusta tai sairaudesta tai näihin rinnastettavasta syystä asuminen toisessa kunnassa, jolloin henkilön kotikunta ei muutu (KotikuntaL 3.1 § 1 kohta). Lain 3.1 §:n 2 kohdan mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta perhehoidossa tai laitoshoidossa taikka asumisesta asumispalvelujen avulla. Tämä on lähtökohta tilanteessa, jossa henkilö ei kykene itsenäiseen asumiseen ja hän asuu sosiaalipalvelujen avulla muussa kunnassa kuin kotikunnassaan¹¹⁵. Lisäksi esimerkiksi rangaistuksen suorittamisesta rangaistuslaitoksessa tai asevelvollisuuden suorittamisesta johtuva asuminen toisessa kunnassa katsotaan tilapäiseksi (KotikuntaL 3.1 § 4 ja 6 kohta).

Kotikunta ei siis lähtökohtaisesti muutu, jos asuminen toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta perhehoidossa tai laitoshoidossa tai asumisesta asumispalvelujen avulla. Jos asuminen muussa kunnassa johtuu pääasiassa muista syistä, ei rajoitussäännöstä sovelleta, vaan kotikunta

¹¹² HE 104/1993 vp, s. 24.

¹¹³ HE 104/1993 vp, s. 24–25.

¹¹⁴ HE 104/1993 vp, s. 25.

¹¹⁵ HE 101/2010 vp, s. 23.

määräytyy yleisten säännösten (KotikuntaL 2 §) perusteella. Jos esimerkiksi henkilö on halunnut muuttaa toiseen kuntaan perhesuhteiden vuoksi ja vaihtaa hoitopaikkaa, voidaan muuton katsoa johtuneen pääasiassa perhesuhteista eikä hoidosta, jolloin rajoitussäännöstä ei sovelleta. Se, mikä katsotaan muuton pääasialliseksi syyksi, vaikuttaa siis kotikunnan määräytymiseen.

Lain 3a §:ssä kuitenkin säädetään poikkeuksesta 3 §:n rajoitussäännökseen, niin sanotusta kotikunnan valintaoikeudesta. Poikkeussäännöksen mukaan henkilö, joka on sijoitettu perhehoitoon, laitoshoitoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen muun kuin kotikuntansa alueelle, voi 3.1 §:n 2 kohdan rajoitussäännöksen estämättä valita uudeksi kotikunnakseen sen kunnan, jonka alueelle olevaan toimintayksikköön tai asuntoon hän on sijoitettuna. Ainoa edellytys tämän valintaoikeuden käyttämiselle on, että hoidon tai asumisen voidaan arvioida kestävän tai on kestänyt yli vuoden. Lain 3.1 §:n 2 kohdan rajoitussäännös on edelleen pääsääntö, johon 3a § merkitsee poikkeusta¹¹⁶.

Kotikuntalain 3a §:n kotikunnan valintaoikeus lisättiin kotikuntalakiin vuonna 2010. Lisäksi samaan aikaan silloiseen sosiaalihuoltolakiin (710/1982) lisättiin 16a §, joka osaltaan helpotti itsenäiseen asumiseen kykenemättömien henkilöiden muutttoa toiseen kuntaan. 16a § on sittemmin kumottu, mutta nykyisen sosiaalihuoltolain (1301/2014) 60 § on vanhan lain 16a §:ää vastaava. Jos henkilö haluaa muuttaa toiseen kuntaan, mutta ei kykene asumaan siellä itsenäisesti ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi, on henkilöllä oikeus hakea toisesta kunnasta sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa samoin perustein, kuin jos olisi kunnan asukas (SHL 60 §). Kunnan tulee käsitellä hakemus ja tehdä päätös samoin perustein kuin oman kuntansa asukkaiden hakemus. Säännöksen kohdalla kyseeseen tulevat yleensä sosiaalihuoltolain tai jonkin erityislain (esimerkiksi vammaispalvelulain) perusteella järjestettävät sosiaalipalvelut. Tällaisessa sosiaalihuoltolain 60 §:n tarkoittamissa tilanteissa henkilön kotikunta muuttuu (KotikuntaL 3b §). Uusi kotikunta on muuton jälkeen vastuussa palvelujen järjestämisestä henkilölle, mutta aiempi kotikunta on vastuussa palveluista aiheutuvista kustannuksista (1982SHL 42b §).

Ennen lakimuutoksia ongelmia saattoi esiintyä kahdenlaisissa tilanteissa. Ensimmäkin ongelmia saattoi syntyä tilanteissa, joissa toisen kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköön

¹¹⁶ HE 101/2010 vp, s. 23.

kotikuntansa päätöksellä sijoitettuna oleva henkilö olisi halunnut vaihtaa kotikunnakseen kunnan, jossa toimintayksikkö sijaitsee.¹¹⁷ Kotikunta ei kuitenkaan muuttunut, jos asuminen kunnassa johtui pääasiassa ”hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa”. Tällaisissa tilanteissa henkilö ei välttämättä voinut muuttaa kotikuntaansa, vaikka se olisi ollut perusteltua esimerkiksi perhesuhteiden vuoksi tai vaikka henkilö olisi asunut kunnassa jo pitkään. Henkilö ei siten voinut esimerkiksi käyttää vaali- tai osallistumisoikeuksia kunnassa, vaikka olisi itse kokenut olevansa kuntalainen.

Toiseksi ongelmallisia tilanteita saattoi aiheutua, jos pitkäaikaishoidon tarpeessa oleva henkilö olisi halunnut muuttaa toiseen kuntaan omasta tahdostaan ja saada sieltä vastaavia palveluja. Tilanteessa saattoi olla epäselvyyttä siitä, mikä henkilön kotikunnaksi on katsottava. Esimerkiksi perheettömien henkilöiden kotikunnan muutos saattoi olla vaikeaa, sillä henkilö ei voinut vedota esimerkiksi perhesuhteisiin kotikunnan määräytymistä arvioitaessa. Uusi kotipaikkakunta saattoi katsoa, ettei se ole henkilön kotikunta ja näin se ei ole vastuussa toisen kunnan kuntalaisen palvelujen järjestämisestä.¹¹⁸

Hallintovaliokunta katsoi kotikuntalain säätämisen yhteydessä (1993), että sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden varmistaminen oli ensisijaista asuinpaikan valintoikeuteen nähden, sillä palvelujen riittävyyden turvaamisen katsottiin olevan edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Rajoitussäännös mahdollisti laitoshoitopaikkojen tarjoamisen myös muiden kuntien asukkaille, sillä kotikunta oli vastuussa palvelujen rahoituksesta.¹¹⁹ Katsottiin, että sellaiset kunnat, joilla on paljon laitoshoitokapasiteettia, joutuisivat taloudellisesti vaikeaan tilanteeseen, jos kotikunnan valintoikeus olisi rajoittamaton¹²⁰. Tämä voisi vaarantaa kuntien mahdollisuudet riittävien sosiaalipalvelujen järjestämiseen ja näin ollen vaarantaa myös kunta-laisten oikeudet sosiaalipalveluihin. Rajoitussäännöksen katsottiinkin perustuvan siihen, että rajoitussäännös jakaa kuntien palvelujen tuottamisesta aiheutuvaa rahoitusvastuuta tasaisesti kuntien välille ja näin ollen mahdollistaa palvelujen järjestämisen kuntien yhteistoimintana¹²¹.

¹¹⁷ HE 101/2010 vp, s. 11.

¹¹⁸ HE 101/2010 vp, s. 6.

¹¹⁹ HaVM 27/1993 vp, s. 4.

¹²⁰ StVL 9/1993 vp, s. 2.

¹²¹ HE 101/2010 vp, s. 9.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta kuitenkin korosti kotikuntalakia säädettäessä, että rajoitussäännöksen tulkinta ei saisi johtaa siihen, että kotikunnan muutos ei missään tilanteessa olisi mahdollinen. Valiokunnan mukaan kotikuntaa tulisi voida muuttaa perustellusta syystä, jotta esimerkiksi henkilön perhesuhteet voitaisiin huomioida.¹²² Myöhemmin kotikuntalakia muutettaessa kuitenkin katsottiin, että rajoitussäännös ei mahdollistanut kotikunnan muutosta esimerkiksi perhesyiden vuoksi, vaan tosiasiallisesti rajoitti yksilön oikeutta valita asuinpaikkansa, vaikka se olisi ollut perusteltua¹²³.

Perusoikeussäännösten uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on edellytetty, että henkilöllä tulee olla myös tosiasiallinen, ei vain muodollinen, oikeus valita asuinpaikkansa¹²⁴. Lakimuutosten tarkoituksena oli laajentaa vanhusten ja vammaisten perusoikeutta valita asuinpaikkansa ja vahvistaa yhdenvertaisuutta. Kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain uudistuksessa katsottiin, että perusoikeuden rajoittamiselle ei ollut enää tarpeeksi painavia yhteiskunnallisia syitä ja että rajoitussäännökset asettivat tietyt henkilöt eriarvoiseen asemaan¹²⁵. Asuinpaikkaan perustuva erottelu katsotaankin herkästi syrjintäkiellon vastaiseksi¹²⁶. Hallituksen esityksessä rajoitussäännös kyseenalaistettiin myös kansainvälisten velvoitteiden vaatimusten näkökulmasta¹²⁷.

¹²² StVL 9/1993 vp, s. 2.

¹²³ HE 101/2010 vp, s. 4.

¹²⁴ HE 309/1993 vp, s. 51.

¹²⁵ HE 101/2010 vp, s. 10.

¹²⁶ Ojanen – Scheinin 2011a, s. 322.

¹²⁷ HE 101/2010 vp, s. 10.

4 SOSIAALIPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN

4.1 Perusoikeus riittäviin sosiaalipalveluihin

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin turvataan perusoikeutena perustuslain 19.3 §:ssä. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut ja edistettävä väestön terveyttä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Lisäksi julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tutkielman kannalta merkityksellinen on lähinnä säännöksen alkuosa, jossa säädetään sosiaali- ja terveystalveluista. Tutkielmassa ei tarkastella terveystalveluja, vaan ainoastaan sosiaalipalveluja.

Säännös kuuluu moderneihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin eli niin sanottuihin TSS-oikeuksiin, joille ominaista on se, että ne ovat kirjoitettu julkista valtaa velvoittavaan muotoon, eli ne saavat toimeksiantovaikutusta. Perustuslain 19.3 §:n säännös ei ole kirjoitettu yksilön oikeuden muotoon, jolloin sitä ei esimerkiksi voi soveltaa suoraan tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa¹²⁸. Se ei myöskään perusta yksilölle subjektiivista oikeutta, eikä myöskään edellytä subjektiivista oikeutta perustettavan lailla. 19.3 §:n säännös on luonteeltaan toimeksiantovelvoite, joka sisältää sekä yleisen, julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon että lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon¹²⁹. Lainsäätävä täyttää velvoitteensa, kun se säätää sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä lailla. Julkisen vallan velvoitteena on turvata palvelujen saatavuus ja riittävyys.

Säännös saa TSS-oikeuksien tapaan myös tulkintavaikutusta. Tulkintavaikutus ilmenee lainsoveltamisessa: muuta lainsäädäntöä on tulkittava perusoikeusmyönteisesti, eli valittavissa olevista vaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten edistää perusoikeuden toteutumista¹³⁰. Toimeksiantovelvoitteita sisältävät perusoikeussäännökset sekä säännöksiin saama tulkintavaikutus toteuttavat osaltaan perustuslain 22 §:n julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmis- oikeuksien toteutuminen.

¹²⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 6.

¹²⁹ Tuori – Kotkas 2016, s. 286.

¹³⁰ Tuori – Kotkas 2016, s. 248.

19.3 §:n säännöksen toimeksiantovelvoite kohdistuu ensisijaisesti valtioon, mutta kuntiin myös silloin, kun tavallisella lailla on osoitettu kunnille sosiaalipalveluihin liittyviä tehtäviä. Sen arvioiminen, mikä on riittävä sosiaali- ja terveystalvelujen taso, ei ole aivan yksinkertaista. Hallituksen esityksessä riittäviksi palveluiksi katsottiin taso, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä¹³¹. Se ei kuitenkaan tarkoita, että yhteiskunnan tulisi vastata kaikista tai edes suurimmasta osasta kustannuksia. Tukien ja palvelujen tulee kuitenkin kohdistua kaikille yksilöille yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti.¹³² Sosiaali- ja terveystalvelukunta korosti myös, että palvelujen riittävyyteen kuuluu saatavuuden lisäksi palvelujen korkea taso ja se, että palvelujen järjestämisessä huomioidaan muiden perusoikeuksien vaikutus. Valiokunnan mukaan palvelujen järjestämisessä tulee huomioida esimerkiksi tasapuolinen kohtelu ja syrjinnän kieltö.¹³³

Julkisen vallan velvollisuutta järjestää palveluita vastaa yksilön oikeus saada palveluja, ja toisin päin. Arajärvi jakaa nämä velvoitteet ja niitä vastaavat oikeudet kolmeen ryhmään: subjektiivisina oikeuksina turvattuihin palveluihin, määrärahasidonnaisiin palveluihin ja julkisen vallan harkinnassa oleviin palveluihin¹³⁴. Tätä jaottelua käytetään muutoinkin sosiaalioikeuden alalla. Subjektiivisina oikeuksina turvattujen palvelujen kohdalla palvelun saamisedellytykset on yleensä kirjattu täsmällisesti ja yksiselitteisesti lakiin. Palvelun myöntämiseen ei liity harkintavaltaa, vaan palvelu on tarjottava jokaiselle, joka täyttää saamisedellytykset. Palvelu on tarjottava riippumatta esimerkiksi määrärahojen puutteesta. Aina ei kuitenkaan ole selvää, milloin henkilö täyttää saamisedellytykset.¹³⁵ Vain pieni osa sosiaalihuollon palveluista on turvattu subjektiivisina oikeuksina.

Määrärahasidonnaiset oikeudet ja niitä vastaavat palvelut ovat yleisimpiä sosiaalihuollon alalla. Julkisen vallan on järjestettävä palveluja määrärahojen puitteissa. Tällöin palvelun toteuttamiselle voidaan asettaa rajoituksia, mutta toimintaa sitoo kuitenkin yhdenvertaisuusperiaate.¹³⁶ Palvelun hakijoita tulee kohdella yhdenvertaisesti, mutta se, onko määrärahojen loppuminen peruste palvelun epäämiselle, jos toinen henkilö on samassa tilanteessa saanut palvelun, ei ole täysin selvää. Tilanteet ratkaistaan tapauskohtaisesti ja joskus myös oikeuden kautta. Arajärven

¹³¹ HE 309/1993 vp, s. 71.

¹³² HE 101/2010 vp, s. 12.

¹³³ StVL 5/1994 vp, s. 3.

¹³⁴ Arajärvi 2011, s. 89–90.

¹³⁵ Arajärvi 2011, s. 90–91.

¹³⁶ Arajärvi 2011, s. 91–92.

mukaan on kuitenkin mahdollista, että rajoittamisesta on etukäteen määrätty, jolloin määrärahojen loppuminen voi rajoittaa palvelujen myöntämistä. Tämän lisäksi julkinen valta voi vapaaehtoisesti tarjota muita palveluja. Palvelujen järjestäminen perustuu vapaaehtoisuuteen, mutta jos palveluja tarjotaan, tulee noudattaa sitä koskevaa lainsäädäntöä. Toiminta on myös tällöin yhdenvertaisuusperiaatteeseen sidottua.¹³⁷

4.2 Kuntien sosiaalipalveluiden järjestämis- ja kustannusvastuu

4.2.1 Järjestämisvastuu

Perustuslain 19.3 §:n säännös jättää sosiaalipalvelujen järjestämisen tarkemman sääntelyn lain varaan. Sosiaalihuollosta ja sosiaalipalveluista säädetään sosiaalihuoltolaissa. Lisäksi osa vuoden 1982 sosiaalihuoltolain säännöksistä on edelleen voimassa, vaikka laki on pääosin kumottu. Sosiaalihuoltolaki on yleislaki, jota täydentää erityislainsäädäntö. Sosiaalipalveluja koskevaa erityislainsäädäntöä ovat esimerkiksi vammaispalvelulaki, kehitysvammalaki sekä lastensuojelulaki (417/2007).

Sosiaalipalveluiden järjestämisvastuu on lailla säädetty kuntien vastuulle (SHL 12 §, 14 §). Sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada riittävät sosiaalipalvelut kotikunnaltaan tai sosiaalipalveluja tarjoavalta kuntayhtymältä, johon kotikunta kuuluu. Lain 14 §:ssä määritellään ne sosiaalipalvelut, joita kunnan on asukkailleen järjestettävä. Sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu perustuu siis asumisperiaatteeseen: kunnat vastaavat sosiaalihuollon ja palvelujen järjestämisestä oman kuntansa asukkaille.

Asumisperiaatteeseen on sosiaalihuollossa kuitenkin kolme poikkeusta, joissa järjestämisvastuu perustuu oleskeluperiaatteeseen. Ensimmäisenä poikkeuksena ovat kiireelliset tapaukset: jokaisella on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siltä kunnalta, jonka alueelle hän oleskelee (SHL 12 §). Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muuten niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalvelujen järjestämisestä muillekin kunnassa oleskeleville henkilöille kuin kunnan asukkaille (SHL 58 §). Toisena poikkeuksena on kotikuntalain 3.1 §:n tarkoittama tilapäinen oles-

¹³⁷ Arajärvi 2011, s. 91–92.

kelu, jossa henkilön kotikunta ei muutu, vaikka hän oleskelee toisen kunnan alueella työn, opiskelujen tai muiden vastaavien syiden vuoksi. Tällaisessa tilanteessa henkilö voi hakea sosiaalipalveluja myös oleskelukunnastaan (SHL 57 §). Kolmas, vaikkakin hieman erityyppinen, poikkeus on toimeentulotuki: vaikka perustoimeentulotukea haetaan nykyään Kansaneläkelaitokselta, kohdistetaan siitä koituvat kustannukset siihen kuntaan, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee (laki toimeentulotuesta 1412/1997, 14a.1 §; myöhemmin toimeentulotukilaki). Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea myöntää se kunta, jonka alueella perhe tai henkilö vakinaisesti oleskelee (TTTL 14a.2 §). Toimeentulotukilain säännös onkin luonteeltaan järjestämisvastuuta ja kustannusvastuuta määrittelevä säännös¹³⁸.

Kehitysvammaisten erityishuollossa tilanne on hieman erilainen. Kuntien tulee olla jäseninä erityishuoltopiirin kuntayhtymässä, joka vastaa alueellaan kehitysvammaisten erityishuollosta (KVL 6.2 §). Erityisistä syistä kunta voi muodostaa erityishuoltopiirin myös yksin (KVL 6.3 §). Kunta voi järjestää erityishuoltoa myös itse (KVL 14 §). Pääsääntöisesti järjestämisvastuu kuuluu kuitenkin sille erityishuoltopiirin kuntayhtymälle, johon kuuluvassa kunnassa asiakas asuu.

Kuntien järjestämisvastuu voidaan jakaa yleiseen ja erityiseen järjestämisvastuuseen. Sosiaalihuollossa järjestämisvastuun jaottelu mukailee jakoa subjektiivisina oikeuksina turvattuihin palveluihin ja määrärahasidonnaisiin palveluihin. Tätä jaottelua mukaillen erityisen järjestämisvastuun alaan kuuluvat henkilöille subjektiivisina oikeuksina taatut sosiaalipalvelut ja yleisen järjestämisvastuun alaan kuuluvat määrärahasidonnaiset palvelut. Tämän lisäksi kunta voi vapaaehtoisesti järjestää myös muita palveluja. Suurin osa sosiaalihuoltolain mukaisista palveluista on yleisen järjestämisvastuun alaan kuuluvia eli määrärahasidonnaisia palveluja¹³⁹. Subjektiivisina oikeuksina turvattuja palveluja on enemmän esimerkiksi vammaispalvelulaissa ja kehitysvammalaissa.

Erityisen järjestämisvastuun alaan kuuluvien eli subjektiivisina oikeuksina turvattujen palvelujen kohdalla kunnan tulee varata tarvittavat määrärahat niiden toteuttamista varten, eikä kunta voi vedota esimerkiksi resurssipulaan palveluja määriteltäessä¹⁴⁰. Kunnan tulee taata tällaiset

¹³⁸ HE 358/2014 vp, s. 39.

¹³⁹ Arajärvi 2011, s. 91.

¹⁴⁰ Rätty 2017, s. 213.

palvelut ja etuudet jokaiselle, joka täyttää niiden saamisen edellytykset. Jos määrärahat loppuvat kesken vuoden, on kunnan muutettava talousarviotaan. Ongelmia subjektiivisina oikeuksina taattujen palvelujen myöntämisessä voi tuottaa se, että aina ei ole selvää, milloin henkilö täyttää saamisedellytykset. Arajärven mukaan esimerkiksi vaikeavammaisille subjektiivisina oikeuksina taattuihin palveluihin sisältyy usein epäselvyyttä siitä, täyttääkö henkilö vammaispalvelulaissa tai -asetuksessa määritellyn vaikeavammaisuuden määritelmän ja näin ollen onko hän oikeutettu palveluun.¹⁴¹

Subjektiivisina oikeuksina turvattuja palveluja katsotaan olevan esimerkiksi vammaispalvelulain 8.2 §:ssä ja 9.2 §:ssä määritellyt palvelut. Lain kohdissa käytetään sanamuotoja ”on järjestettävä” ja ”on korvattava”, joiden käskymuodon katsotaan tarkoittavan subjektiivista oikeutta¹⁴². Näitä vammaispalvelulain tarkoittamia palveluja ovat muun muassa kuljetuspalvelut, palveluasuminen ja henkilökohtainen apu (8.2 §) sekä korvattavina asioina muun muassa asunnon muutostyöt (9.2 §). Vammaispalvelulain mukaiset subjektiivisina oikeuksina turvatut palvelut on kuitenkin rajattu vain vaikeavammaisille. Muille kuin vaikeavammaisille palvelut ovat vammaispalvelulaissa määrärahasidonnaisia palveluja.

Kunta on velvollinen järjestämään myös yleisen järjestämisvastuun alaan kuuluvia eli määrärahasidonnaisia palveluja. Määrärahasidonnaiset palvelut ovat lakisääteisiä palveluja, joita kunnan on järjestettävä ja varattava siihen tarkoitukseen riittävät määrärahat.¹⁴³ Määrärahasidonnaiset palvelut eivät ole yksilön ehdoton oikeus, vaan palveluja järjestetään kunnan määrärahojen puitteissa. Lähtökohtana kuitenkin on, että kunnan tulee varata riittävät määrärahat palvelujen toteuttamiseen ja että palvelujen tulee vastata kunnassa esiintyvää tarvetta.¹⁴⁴

Yleistä järjestämisvelvollisuutta koskevat säännökset sitovat kuntaa talousarviota koskevassa päätöksenteossa. Kunta ei voi määrärahasidonnaistenkaan palvelujen kohdalla päättää, että lakisääteistä palvelua ei järjestetä ollenkaan. Määrärahapäätös ei myöskään voi olla tarkoituksella alimitoitettu tai puuttua kokonaan.¹⁴⁵ Erityislainsäädännössä, esimerkiksi vammaispalvelulaissa, määrärahojen riittävyyden arviointi perustuu kunnassa esiintyvään tarpeeseen. Vammaispalvelulain 3 §:ssä todetaan, että kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitettut

¹⁴¹ Arajärvi 2011, s. 91.

¹⁴² Tuori – Kotkas 2016, s. 330.

¹⁴³ Tuori – Kotkas 2016, s. 300.

¹⁴⁴ Tuori 2011, s. 749–750; HE 164/2014 vp, s. 12.

¹⁴⁵ Rätty 2017, s. 213–214.

palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina, kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Sosiaalihuoltolaissa ei ole vastaavaa säännöstä, mutta lain 11 §:ssä määritellään ne tuen tarpeet, joihin sosiaalipalveluilla vastataan. Tämän voidaan katsoa vastaavan kunnassa esiintyvää tarvetta koskevaa vammaispalvelulain säännöstä, ja näin osaltaan vaikuttavan siihen, mikä on riittävä määräraha palvelujen toteuttamiseen.¹⁴⁶

On kuitenkin jokseenkin epäselvää, onko kunnalla aina velvollisuus myöntää palvelu hakijalle, joka täyttää sen laissa säädetyt saamisedellytykset. Yleinen järjestämisvelvollisuus edellyttää, että määrärahoja varataan kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti. Kunta ei voi evätä palvelua vain sillä perusteella, että määrärahat ovat loppuneet, jos se ei ole varannut palveluihin riittäviä, tarpeen mukaisia määrärahoja. Tällöin kunta rikkoo yleistä järjestämisvelvollisuuttaan.¹⁴⁷ Jos kunta on varannut riittävästi määrärahoja talousarviossaan, mutta määrärahat ovat silti loppuneet, tilanne voi muodostua ongelmalliseksi. Oikeuskäytännössä tarvearviointi on rajoitettu vain talousarviota koskevalle päätöksenteon tasolle ja on katsottu, että kunnalla ei ole velvollisuutta myöntää etuutta laissa säädetyt saamisedellytykset täyttävälle hakijalle, jos palveluun varatut määrärahat ovat loppuneet¹⁴⁸.

Kunnalla ei ole ehdotonta velvollisuutta myöntää palveluja kaikille tarpeessa oleville, vaan kunnalla on mahdollisuus esimerkiksi asettaa hakijat etusijajärjestykseen, jolloin palvelu myönnetään esimerkiksi kaikista heikoimmassa asemassa oleville. Etusijajärjestyksen tulee kuitenkin perustua tarveperiaatteeseen, eli siihen, että palvelut kohdennetaan niitä eniten tarvitseville.¹⁴⁹ Kunnalla on harkintavaltaa määrärahojen kohdentamisen ja etusijajärjestyksen suhteen, mutta kunnan tulee kuitenkin huomioida hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden sekä perusoikeuksien, erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutus päättäessään myöntämisperusteista ja käsitellessään hakemuksia. Palvelujen kohdentamista koskevien periaatteiden ja myöntämisperusteiden tulee olla sovellettavan lain (esimerkiksi vammaispalvelulain) tavoitteiden mukaisia, ja palveluja ja etuuksia koskevia hakemuksia käsiteltäessä periaatteita ja myöntämisperusteita on sovellettava johdonmukaisesti ja yhdenvertaisuus huomioon ottaen.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Tuori – Kotkas 2016, s. 301.

¹⁴⁷ Rätty 2017, s. 213–214.

¹⁴⁸ Tuori – Kotkas 2016, s. 301.

¹⁴⁹ Tuori – Kotkas 2016, s. 198, 306.

¹⁵⁰ HE 101/2010 vp, s. 12; StVL 5/1994 vp, s. 3; KHO 2014:166.

Hallituksen esityksessä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi katsotaan, että palvelun tarpeen arviointi tulee tehdä yksilöllisesti, eikä palvelua voida evätä vain sillä perusteella, että määrärahat ovat loppuneet¹⁵¹. Kunta ei myöskään voi asettaa palvelun tai etuuden saamiselle sellaisia lisärajoituksia, jotka eivät perustu lakiin tai asetukseen¹⁵². Etusijajärjestystä ja määrärahojen kohdentamista koskeva päätöksenteko ei saa olla lain tai oikeusperiaatteiden vastaista.

Kunnalla ei siis ole velvollisuutta myöntää palvelua tai etuutta, vaikka määrärahoja on vielä käytettävissä, ja tämä kanta on hyväksytty myös oikeuskäytännössä¹⁵³. Palvelu tai etuus voidaan jättää myöntämättä, vaikka määrärahoja olisi käytettävissä, jos hakija ei täytä kunnan tarveperiaatteen mukaisesti päättämiä myöntämisperusteita. Etuutta ei kuitenkaan voi olla myöntämättä, jos hakija täyttää kunnan hyväksymät myöntämisperusteet ja määrärahoja on vielä käytettävissä¹⁵⁴. Tilanteissa, jossa määrärahat ovat loppuneet, mutta hakija täyttää myöntämisperusteet, ovatkin ongelmallisempia. Oikeuskäytännön mukaan palvelu tai etuus voidaan evätä määrärahojen loppumisen perusteella, jos kunta on täyttänyt yleisen järjestämisvelvollisuutensa ja päätöksen tai sen perustana toimineen soveltamisohjeen perustelut ovat olleet ”hyväksyttäviä ja syrjimättömiä”¹⁵⁵. Yhdenvertaisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että samankaltaiset tapaukset käsitellään samalla tavalla, jolloin voidaan katsoa, että palvelu tai etuus tulee myöntää, jos hakija täyttää kunnan etukäteen asettamat myöntämisperusteet, vaikka määrärahat olisivatkin loppuneet.

Määrärahasidonnaisten palvelujen kohdalla vammaispalvelulaissa käytetään yleensä sanamuotoja ”annetaan”, ”korvataan” ja ”järjestetään”¹⁵⁶. Vammaispalvelulain mukaisia määrärahasidonnaisia palveluja ovat kuntoutusohjaus, sopeutumisvalmennus sekä muut lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeelliset palvelut (8.1 §). Määrärahasidonnaisina, taloudellisia tukitoimia vammaiselle henkilölle korvataan esimerkiksi lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisista tukitoimista aiheutuvat kustannukset (9.1 §). Säännöksistä voidaan huomata, että määrärahasidonnaisten palvelujen ja etuuksien myöntämisessä päätöksentekoa ohjaavat henkilön yksilöllisen tilanteen lisäksi lain tarkoitussäännös.

¹⁵¹ HE 164/2014 vp, s. 12.

¹⁵² Tuori – Kotkas 2016, s. 305.

¹⁵³ Tuori – Kotkas 2016, s. 306.

¹⁵⁴ Tuori – Kotkas 2016, s. 305.

¹⁵⁵ Esim. KHO 2014:165 ja KHO 2014:166.

¹⁵⁶ Tuori – Kotkas 2016, s. 330.

4.2.2 Kustannusvastuu

Järjestämisvastuun lisäksi kunnilla on järjestämisvastuuseen kiinteästi liittyvä palveluiden kustannusvastuu. Järjestämis- ja kustannusvastuu liittyvät lähes aina toisiinsa: palvelujen järjestämisvastuussa olevalla kunnalla on myös palvelujen kustannusvastuu. Järjestämis- ja kustannusvastuu eriytyvät vain harvoissa tilanteissa. Tällaisia tilanteita ovat edellä selostettu poikkeus asumisperiaatteeseen, eli niin sanotut kiireelliset tapaukset. Jos kunta on sosiaalihuoltolain 58 §:n tarkoittamissa tapauksissa antanut laitoshoidon muulle henkilölle kuin kuntansa asukkaalle, on kunnalla oikeus saada vähintään 14 vuorokautta kestäneestä laitoshuollosta aiheutuneista kustannuksista korvausta siltä kunnalta, jolle palvelun järjestämisvastuu olisi normaalisti kuulunut (1982SHL 42.1 §). Vaikka rahoitusvastuu periaatteessa on tällöin kiireellistä hoitoa järjestäneellä kunnalla, on toisella kunnalla silti velvollisuus korvata asukkaansa hoitamisesta aiheutuneet kustannukset hoitoa järjestäneelle kunnalle.

Järjestämis- ja rahoitusvastuun erityinen tapaus on kotikuntalain 3a §:ssä ja sosiaalihuoltolain 60 §:ssä tarkoitetut tilanteet. Kotikuntalain 3a §:ssä säädetään kotikunnan valintaoikeudesta pitkäaikaisessa hoitosuhteessa. Sosiaalihuoltolain 60 §:ssä säädetään oikeudesta hakea sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa toisesta kunnasta. Jos henkilö haluaa muuttaa toiseen kuntaan, mutta ei kykene asumaan siellä itsenäisesti ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi, on henkilöllä oikeus hakea toisesta kunnasta sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa samoin perustein, kuin jos olisi kunnan asukas (SHL 60 §). Säännöksen kohdalla kyseeseen tulevat yleensä sosiaalihuoltolain tai jonkin erityislain (esimerkiksi vammaispalvelulain) perusteella järjestettävät sosiaalipalvelut. Tällaisessa sosiaalihuoltolain 60 §:n tarkoittamissa tilanteissa henkilön kotikunta muuttuu (KotikuntaL 3b §).

Kotikuntalain 3a §:n ja sosiaalihuoltolain 60 §:n tarkoittamissa tapauksissa henkilön kotikunta muuttuu. Uusi kotikunta on muuton jälkeen vastuussa palvelujen järjestämisestä henkilölle (1982SHL 42a §), mutta aiempi kotikunta on vastuussa palveluista aiheutuvista kustannuksista. Uusi kotikunta laskuttaa kustannuksia vastaavan korvauksen aiemmalta kotikunnalta. Korvauksesta tulee vähentää uuden kotikunnan saama valtionosuus sekä asiakkaalta perityt asiakasmaksut. (1982SHL 42b.1 §.) Kunnat voivat sopia korvauksen tasosta myös muulla tavoin (1982SHL 42b.2 §). Lähtökohtana kuitenkin on, että laskutettava korvaus kattaa kaikki palveluista aiheu-

tuneet kustannukset¹⁵⁷. Uusi kotikunta on vastuussa niiden palvelujen järjestämisestä ja kustannuksista, joita sopimus ei sisällä (1982SHL 42b.2 §), esimerkiksi sellaisista palveluista, joihin tarve on syntynyt vasta kotikunnan muuttumisen jälkeen¹⁵⁸.

Vanha kotikunta vastaa sellaisista asumispalveluihin liittyvistä kustannuksista, joihin tarve on syntynyt ennen muuttoa. Sosiaalihuoltolain 60 §:n hakemusmenettelyä voidaan soveltaa myös tilanteessa, jossa henkilö on pystynyt asumaan kotona, mutta jonka olosuhteissa on nopeasti tapahtumassa sellaista muutosta, että hoidon tarve on arvioitava uudelleen, ja katsotaan, että henkilö tarvitsee esimerkiksi palveluasumista. Myös tällaisessa tilanteessa vanha kotikunta vastaa asumisen kustannuksista. Kustannusvastuu koskee hoito- ja hoivapalvelujen kustannuksia sekä niihin välittömästi liittyvien palvelujen kustannuksia, esimerkiksi kotiavun kustannuksia, kun se liittyy välittömästi kustannuksen piirissä oleviin asumispalveluihin.¹⁵⁹

Kustannusvastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan niin kauan, kuin uusi kotikunta vastaa palvelujen järjestämisestä. Jos henkilön kotikunta vaihtuu, siirtyy vastuu palvelujen järjestämisestä seuraavalle kotikunnalle, 1 momentissa tarkoitetun kustannusvastuun säilyessä edelleen samalla kunnalla. (1982SHL 42b.3 §.) Käytännössä näiden säännösten soveltaminen vaatii, että kunnat sopivat riittävällä tavalla korvauksen tasosta ja perusteista, jotta epäselvyyksiä ei syntyisi¹⁶⁰.

4.3 Vammaisille tarkoitetut sosiaalipalvelut

Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä määritellään tuen tarpeet, joihin vastaamiseksi sosiaalipalveluja on järjestettävä. Tuen tarpeet liittyvät esimerkiksi asumiseen, syrjäytymisen torjumiseen sekä taloudelliseen tukeen. Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut määritellään lain 14 §:ssä, jossa luetellaan palvelut, joita on järjestettävä kunnallisina sosiaalipalveluina. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi asumis- ja laitospalvelut, liikkumista tukevat palvelut ja kotipalvelu (SHL 14.1 §). Kunta on myös velvollinen järjestämään muita 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia, asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja (SHL 14.1 §, 14 kohta).

¹⁵⁷ HE 101/2010 vp, s. 29.

¹⁵⁸ HE 101/2010 vp, s. 30.

¹⁵⁹ HE 101/2010 vp, s. 26, 30.

¹⁶⁰ HE 101/2010 vp, s. 30.

Sosiaalipalvelut voidaan jakaa yleisiin palveluihin ja erityisiin palveluihin sosiaalihuoltolain 14 §:ssä käytetyn jaottelun perusteella. Yleisiä sosiaalipalveluja järjestetään sosiaalihuoltolain perusteella, mutta jos nämä palvelut eivät ole riittäviä, kunta on velvollinen järjestämään palveluja myös erityislainsäädännön perusteella, esimerkiksi vammaispalvelulain tai kehitysvammalain perusteella (SHL 14.2 §). Yleisillä sosiaalipalveluilla pyritään vastamaan monenlaiseseen tarpeeseen, joten yleiset kunnalliset sosiaalipalvelut tulee järjestää kaikille asiakkaille sopivina. Avun ja tuen tarpeessa oleva asiakas on kuitenkin ohjattava erityispalvelujen piiriin tarvittaessa. (SHL 33.2 §.) Palvelun tarpeen arvioinnin tulee tapahtua aina yksilöllisesti, jolloin yksilöllinen arviointi ohjaa myös sitä, annetaanko palveluja yleislain vai erityislainsäädännön perusteella.

Sosiaalihuoltolain uudistuksessa tavoitteena oli, että sosiaalipalvelujen painopiste siirtyisi erityisistä sosiaalipalveluista yleisiin palveluihin¹⁶¹. Tämä ilmentää myös yhteiskunnan muutossuuntaa, jossa sosiaalihuolto ja -palvelut nähdään entistä enemmän yleisinä, jokaista koskettavina tukimuotoina. Sosiaalihuolto nähtiin pitkälle 1960-luvulle vain yhteiskunnan heikompisiin, esimerkiksi vammaisiin, alkoholisteihin ja köyhiin kohdistuvana auttamismuotona. Sosiaalihuolto oli hyvin leimaavaa ja kontrolloivaa.¹⁶² Hyvinvointivaltiollisen kehityksen myötä palvelut nähdään tarkoitetuksi kaikille, eikä yleisiä sosiaalipalveluja suunnata vain erityisryhmille.

Jo vuonna 1971 sosiaalihuollon periaatekomitean esitti mietinnössään sosiaaliturvapolitiikan toimintaperiaatteita, joiden mukaisesti sosiaalihuoltoa tulisi kehittää. Komitea esitti mietinnössään normaalisuusperiaatteen ajatuksen: sosiaaliturvatoimenpiteiden vastaanottaminen ei saisi olla yksilöä leimaavaa, ja jokaisen tulisi voida vastaanottaa palveluja tuntematta alemmuutta tai leimaantumista.¹⁶³ Arajärvi käsittää normaalisuusperiaatteen niin, että myös erityistarpeita omaavien ryhmien tarpeisiin pyritään mahdollisimman pitkälle vastaamaan yleisten sosiaalipalvelujen avulla¹⁶⁴.

Vammaiselle henkilölle järjestetään sosiaalipalveluja ja esimerkiksi asumiseen liittyvää apua ensisijaisesti sosiaalihuoltolain perusteella. Vammaispalvelulaki tulee sovellettavaksi, jos vammaisen henkilö ei saa tarvitsemiaan palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla (VPL 4.1 §). Sosiaalipalvelujen kohdalla käytännössä kyseeseen tulee sosiaalihuoltolaki. Säännös ilmentää

¹⁶¹ HE 164/2014 vp, s. 1.

¹⁶² Tuori – Kotkas 2016, s. 91.

¹⁶³ Komiteanmietintö 1971:A 25, s. 34.

¹⁶⁴ Arajärvi 2011, s. 102.

periaatetta yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuudesta¹⁶⁵. Vammaispalvelulain mukaisia palveluja tai tukitoimia voidaan kuitenkin antaa, jos muun lain nojalla annettavan palvelun tai tukitoimen saaminen viivästyy (VPL 4.2 §). Kunnan on myös huolehdittava siitä, että kunnan yleiset palvelut soveltuvat myös vammaiselle henkilölle (VPL 7.1 §).

Vammaispalvelulaki ja sen mukaiset palvelut täydentävät sosiaalihuoltolakia ja yleisiä palveluja. Yleisten palveluiden painottaminen ja vammaispalvelulain toissijaisuussäännös eivät kuitenkaan saa estää vammaispalvelulain mukaisten palvelujen tarjoamista. Vammaispalvelulaki tulee sovellettavaksi, jos yleiset palvelut eivät ole henkilön vamma tai sairaus huomioon ottaen sopivia ja riittäviä, tai jos esimerkiksi vammaispalvelulain soveltaminen tulee asiakkaalle taloudellisesti huomattavasti edullisemmaksi kuin sosiaalihuoltolain soveltaminen. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisista asumispalveluista voi kunta periä maksua, kun taas vammaispalvelulain 8.2 §:n mukaiset palveluasumisen erityiskustannukset ovat asiakkaalle maksuttomia, jos hän ei saa niihin korvausta muun lain nojalla (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992, 4.1 §, 1 ja 5 kohta).

Vammaispalvelun mukaiset palvelut tulee antaa, jos yleisillä palveluilla ei voida riittävästi parantaa tai poistaa vammasta tai sairaudesta aiheutunutta tarvetta tai haittaa. Riittävyys ja sopivuuden arviointi tulee tapahtua aina yksilöllisesti, jolloin esimerkiksi vammaisen henkilön perhetilanne voidaan ottaa huomioon.¹⁶⁶ Myös vammaispalvelulain tarkoitussäännös (1 §) sekä sosiaalihuoltolain säännös asiakkaan edusta (4 §) ohjaavat arviointia¹⁶⁷.

Kehitysvammalain 1 §:ssä tarkoitettulle henkilölle palveluja järjestetään ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin, kun ne ovat hänen palvelutarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia (VPL 4 §). Kehitysvammaisella tarkoitetaan laissa henkilöä, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi (KVL 1 §). Vammaispalvelulaki on siten ensisijainen kehitysvammalakiin nähden. Säännös pyrkii sovittamaan yhteen vammaispalvelulakia ja kehitysvammalakia ja määrittämään lakien keskinäistä soveltamisjärjestystä niissä tilanteissa, joissa

¹⁶⁵ HE 166/2008 vp, s. 27.

¹⁶⁶ Rätty 2017, s. 49–50.

¹⁶⁷ Tuori – Kotkas 2016, s. 332.

henkilön tarpeisiin on mahdollista vastata kumman tahansa lain mukaisilla palveluilla ja tukitoimilla.¹⁶⁸

Säännös ei vaikuta sosiaalihuoltolain ja kehitysvammalain keskinäiseen suhteeseen, eikä sen tarkoituksena ei ole siirtää kehitysvammaisten erityishuoltoon liittyviä tehtäviä vammaispalvelulain nojalla kuntien järjestettäväksi¹⁶⁹. Kehitysvammaiselle voidaan järjestää palveluita kehitysvammalain nojalla, jos vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut eivät ole riittäviä ja sopivia. Tilanteen arvioinnin tulee tapahtua yksilöllisesti ja asiakkaan kokonaisedun näkökulmasta. Kehitysvammalaki voi tulla sovellettavaksi, jos sen mukainen palvelu on esimerkiksi taloudellisesti edullisempi kuin vammaispalvelulain mukainen palvelu, tai kun kehitysvammalaki toteuttaa asiakkaan etua paremmin kuin vammaispalvelulaki.¹⁷⁰

Tutkielman aiheen kannalta keskeisiä sosiaalipalveluja ovat asumiseen liittyvät palvelut. Vammaisille tarkoitettuja asumista tukevia palveluja voidaan järjestää esimerkiksi sosiaalihuoltolain tai vammaispalvelulain perusteella. Sosiaalihuoltolain 14.1 §:n 7 kohdan mukaan kunnallisina palveluina on järjestettävä asumispalveluja. Asumispalvelut ovat kokonaisuus, jossa asunto ja asumista tukevat palvelut kytkeytyvät kiinteästi yhteen. Asumista tukevat palvelut voivat olla hoito- ja hoivapalveluja sekä tukipalveluja, esimerkiksi ateriat- tai hygieniapalveluja. Sosiaalihuoltolain asumispalvelut sisältävät monenlaisia yhdistelmiä eri asumista tukevien palvelujen kokonaisuudesta. Asumispalvelut edistävät perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, joka sisältää myös sellaisen asumisen avun, joka turvaa henkilön terveyden ja elinkyvyn säilymisen¹⁷¹.

Asumispalveluja järjestetään sellaisille henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Kotiin annettavat palvelut ovat ensisijaisia suhteessa palveluihin, jotka edellyttävät muuttamista ja sisältävät sekä asumisen että palvelut. (SHL 21.1 §.) Näin sosiaalihuoltolain 21.2 §:ssä tarkoitettu tuettu asuminen onkin ensisijaista lain 21.3 §:ssä tarkoitettuun palveluasumiseen nähden. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain 19 §:n mukaisilla kotipalveluilla pyritään tukemaan itsenäistä asumista mahdollisimman pitkälle, jotta esimerkiksi palveluasumiseen ei tarvitsisi turvautua.

¹⁶⁸ HE 166/2008 vp, s. 27.

¹⁶⁹ HE 166/2008 vp, s. 27.

¹⁷⁰ Rätty 2017, s. 51–52.

¹⁷¹ HE 309/1993 vp, s. 69.

Tuettua asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen tai itsenäiseen asumiseen siirtymisessä. Tuetulla asumisella tarkoitetaan asumisen tukemista sosiaaliohjauksella ja muilla sosiaalipalveluilla. (SHL 21.2 §.) Tuetussa asumisessa järjestetään asumista tukevien palvelujen kokonaisuus, joka muodostetaan asiakkaan yksilöllisten tarpeiden mukaan. Asiakkaalle voidaan esimerkiksi järjestää esteetön asunto, johon tuodaan lisäksi asumista tukevia palveluja.¹⁷²

Palveluasumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat soveltuvan asunnon sekä hoitoa ja huolenpitoa. Tehostettua palveluasumista järjestetään henkilöille, joilla hoidon ja huolenpidon tarve on ympärivuorokautista. (SHL 21.3 §.) Palveluasumisella tarkoitetaan palveluasunnossa järjestettävää asumista ja palveluja. Palveluasumiseen liittyviä palveluja ovat esimerkiksi asiakkaan hoito, aterial- ja siivouspalvelut ja toimintakykyä edistävä toiminta. Tehostetussa palveluasumisessa palveluja järjestetään asiakkaan tarpeen mukaisesti ympärivuorokautisesti. (SHL 21.4 §.) Asiakkaat, jotka palveluasumista tarvitsevat, ovat yleensä laajan tuen tarpeessa, jolloin palveluasumisella pyritään mahdollisimman hyvin vastaamaan asiakkaan kaikkiin tarpeisiin.

Vammaispalvelulain 8.2 §:n mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun muassa palveluasumista, jos henkilö vammansa tai sairautensa vuoksi välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Palveluasumista järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti (VPA 11 §). Palveluasumista järjestetään silloin, kun henkilön asumista tai avustamista ei voida järjestää muiden sosiaalipalvelujen avulla tai kun henkilö ei ole jatkuvan laitoshoidon tarpeessa¹⁷³. Palveluasumisessa on kyseessä sellaisen asunnon järjestäminen, jossa henkilö pystyy vammansa aiheuttamista rajoituksista huolimatta suoriutumaan tavanomaisista elämän toiminnoista mahdollisimman itsenäisesti. Tämä yleensä vaatii asuntoon tehtäviä erityisjärjestelyjä. Palveluasumiseen liittyvät kiinteästi myös muut, henkilön suoriutumista tukevat riittävät palvelut.¹⁷⁴

¹⁷² HE 164/2014 vp, s. 115.

¹⁷³ HE 219/1986 vp, s. 13.

¹⁷⁴ HE 219/1986 vp, s. 13.

Säännöksen mukainen palveluasuminen turvataan vaikeavammaiselle subjektiivisena oikeutena eli kunnan erityinen järjestämisvelvollisuus koskee vain vaikeavammaisia henkilöitä. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein (VPL 8.2 §). Tämä tarkoittaa, että kunnalla ei ole erityistä järjestämisvelvollisuutta tapauksissa, joissa asiakas tarvitsee sairaanhoidollista osaamista tai muuta erityisosaamista jatkuvasti tai pitkäaikaisesti¹⁷⁵. Tällöin henkilö on laitoshoidon tarpeessa, jolloin hänen palveluntarpeeseensa ei voida vastata avohuollon palveluilla, esimerkiksi palveluasumisella.

Vaikeavammaisen subjektiivinen oikeus ei kuitenkaan ulotu siihen, miten palveluja tulisi järjestää, vaan kunta päättää palveluasumisen järjestämisestä harkintansa mukaisesti. Palveluiden tulee kuitenkin olla riittäviä ja henkilön tarpeisiin nähden sopivia sekä hänen etunsa mukaisia. Kunta voi myös järjestää palveluasumiseen liittyviä palveluja esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisina yleisinä palveluina, esimerkiksi kotipalveluna. Vaikka nämä palvelut olisivat määrärahasidonnaisia palveluja, niihin ei voida soveltaa määrärahasidonnaisuusperustetta silloin, kun ne liittyvät kiinteästi palveluasumisen kokonaisuuteen, joka on subjektiivinen oikeus.¹⁷⁶

KHO 12.09.2001/2163

Vaikeavammaiselle oli myönnetty palveluasuminen, joka järjestettiin ainakin osittain henkilökohtaisen avustajan palkkaamisella. Kun henkilökohtaisen avustajan palkkaaminen liittyi palveluasumisen järjestämiseen, kysymyksessä ei ollut määrärahasidonnainen palvelu, vaan kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva palvelu, jolloin määrärahoihin perustuvaa rajaa ei voitu käyttää perusteena palvelujen ja tukitoimien määrälle.

KHO 2007:79

Jos henkilökohtaisen avustajan palkkaaminen kotiin liittyy palveluasumisen järjestämiseen, kysymys on tältäkin osin kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvasta palvelusta. Sen sijaan henkilökohtainen

¹⁷⁵ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2017.

¹⁷⁶ Rätty 2017, s. 373–374, 376.

avustaja palveluasumisen ulkopuolisena palveluna on niin sanottu määrärahasidonnainen tukitoimi.

4.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistus

Vuonna 2017 annettiin hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017 vp; myöhemmin maakunta- ja sote-uudistus). Tällä hetkellä lakiesitys on eduskuntakäsittelyssä, ja eduskunta päättää esityksen hyväksymisestä kesäkuussa 2018. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020. Lakien voimaantulo ei ole vielä varmaa, vaan se riippuu siitä, hyväksyykö eduskunta lakiesityksen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyisi lakiehdotuksen mukaan maakunnille, jotka vastaisivat asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä. Uudistuksella on vaikutusta myös vammaisten henkilöiden sosiaalipalvelujen järjestämiseen sekä kotikuntalain 3a §:ssä ja sosiaalihuoltolain 60 §:ssä tarkoitettuihin oikeuksiin. Jos henkilö käyttää kotikuntalain 3a §:ssä tarkoitettua kotikunnan valintaoikeutta, siirtyisi palvelun järjestämisvastuu sille maakunnalle, johon uusi kotikunta kuuluu (lakiesitys 55 §). Jos kunnat kuuluisivat samaan maakuntaan, ei kotikunnan muutos vaikuttaisi järjestämisvastuuseen. Henkilö voisi myös edelleen hakea nykyisen sosiaalihuoltolain 60 §:ää vastaavasti toisen maakunnan palveluja (lakiesitys 56 §).¹⁷⁷

Merkittävämpi muutos nykytilanteeseen liittyy palvelujen kustannusvastuuseen. Lakiesityksen mukaan 55 §:ssä ja 56 §:ssä (nykysääntelyssä vastaavat säännökset 1982SHL 42a § ja 42b §) tarkoitetuissa tapauksissa myös palvelujen kustannusvastuu siirtyisi sille maakunnalle, johon uusi kotikunta kuuluu. Ratkaisua perustellaan sillä, että kustannusvastuut eivät ole aiheuttaneet merkittäviä kustannusvaikutuksia kuntiin sekä sillä, että kustannusvastuun merkitys pienenee siirrettäessä järjestämis- ja kustannusvastuut laajemman väestöpohjan alueille. Nykyisen lainsäädännön määräykset kustannusvastuun jäämisestä aiemmalle kotikunnalle on osoittautunut hallinnollisesti raskaaksi ja epätarkoituksen mukaiseksi ratkaisuksi, ja uudistuksen yhteydessä vuoden 1982 sosiaalihuoltolain voimassa oleva 42b § kumottaisiin.¹⁷⁸

¹⁷⁷ HE 15/2017 vp, s. 438, 492–493.

¹⁷⁸ HE 15/2017 vp, s. 493.

Palvelujen järjestämisvastuun siirtyessä laajemman väestöpohjan maakunnille merkitsee myös sitä, että kustannusvastuun jakautumisen merkitys lakiesityksen 55 §:n ja 56 §:n tarkoittamissa tapauksissa vähenee huomattavasti¹⁷⁹. Nykyisellään tilanne on aiheuttanut joitakin epäselvyyksiä tai riitoja kuntien välillä siitä, mille kunnalle kustannusvastuu jää ja mistä kustannuksista vanha kotikunta on vastannut. Palvelujen kustannusvaikutukset ovat yksittäiselle kunnalle suuremmat kuin mitä ne ovat maakunnalle. Lisäksi muuton suuntautuessa saman maakunnan alueella sijaitsevaan toiseen kuntaan järjestämis- ja kustannusvastuut eivät muuttuisi.

¹⁷⁹ HE 15/2017 vp, s. 493.

5 ASUINPAIKAN VALINTAOIKEUS SOSIAALIPALVELUISSA

5.1 Kuntien tehtävät ja asema perusoikeuksien toteuttamisessa

Kotikuntalain 3a §:llä ja sosiaalihuoltolain 60 §:llä on myös kuntiin kohdistuvia vaikutuksia, jotka liittyvät palvelujen järjestämis- ja kustannusvastuuseen. Sosiaalipalvelujen järjestämistä vastuu on lailla säädetty kuntien vastuulle. Kotikuntalain 3a §:n vaikutukset kohdistuvat yksilön lisäksi myös kuntiin, sillä kotikunnan valintaoikeus vaikuttaa henkilön kotikunnan määrittelyyn ja sitä myötä kuntien velvollisuuksiin. Myös sosiaalihuoltolain 60 §:llä on kuntiin kohdistuvia vaikutuksia, sillä kunnalla on velvollisuus käsitellä hakijan hakemus ja myöntää sosiaalipalvelut samoin kuin oman kuntansa asukkaille. Kunnilla on myös yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen silloin, kun niille on säädetty perusoikeuksiin liittyviä tehtäviä (PL 22 §).

Kunnan tehtävistä yleisesti säädetään kuntalain (410/2015) 7 §:ssä. Kuntien toiminta voidaan jakaa yleiseen toimialaan ja erityiseen toimialaan. Yleisen toimialan muodostavat tehtävät, jotka kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa hoitaakseen. Erityisen toimialan muodostavat lain- ja säädännössä kuntien järjestettäväksi määrätyt tehtävät eli niin sanotut lakisääteiset tehtävät. Lisäksi kunta voi sopimuksella ottaa hoidettavakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä (KuntaL 7.2 §), niin sanottuja toimeksiantotehtäviä. Koska tutkielmassa käsitellään sosiaalipalveluja eli erityiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, ei yleisen toimialan käsitteilyyn ole tarvetta.

Erityiseen toimialaan kuuluvat lakisääteiset tehtävät, jotka voidaan jakaa edelleen pakollisiin ja vapaaehtoiisiin tehtäviin. Kunta on velvollinen hoitamaan pakolliset tehtävät. Vapaaehtoisten tehtävien hoitamisesta kunta voi itse päättää harkintansa mukaan, mutta jos tehtävä otetaan hoidettavaksi, on se hoidettava niin kuin laissa säädetään.¹⁸⁰ Pakollinen lakisääteinen tehtävä on esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen. Vapaaehtoinen lakisääteinen tehtävä on esimerkiksi lukion ylläpitäminen.

¹⁸⁰ Harjula – Prättälä 2015, s. 192.

Kunnille voidaan antaa uusia tehtäviä vain säätämällä siitä lailla (PL 121.2 §). Tämä on yksi kunnallisen itsehallinnon osatekijä, sillä kunnalla on itsehallintonsa oikeus päättää toiminnastaan ja taloudestaan. Kunnille annettavat tehtävät eivät saa vaarantaa kunnan toimintaedellytyksiä niin, että ne vaarantaisivat kuntien mahdollisuudet päättää omasta toiminnastaan ja taloudestaan¹⁸¹. Tämä tarkoittaa, että säädettäessä kunnille uusia velvoitteita tai tehtäviä tulee myös niiden rahoitus varmistaa. Tämä koskee erityisen toimialan tehtäviä, eli esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudellisia.

Toisaalta kunnilla on asema myös perusoikeuksien toteuttamisessa. Kuntaa velvoittaa ensinnäkin perustuslain 22 §, joka on perusoikeuksien turvaamista koskeva yleissäännös ja velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien turvaamisvelvoite on perustuslaissa kohdistettu ”julkiseen valtaan”, jonka velvoittama taho vaihtelee perusoikeuksittain. Se koskee myös kuntia silloin, kun niille on lailla annettu perusoikeuksiin liittyviä tehtäviä.¹⁸² Esimerkiksi perustuslain 19.3 § säännös riittävistä sosiaalipalveluista on julkiseen valtaan kohdistettu toimeksiantosäännös, joka velvoittaa julkisen vallan turvaamaan jokaiselle riittävät palvelut. Sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu taas on tavallisessa lainsäädännössä säädetty kuntien vastuulle, ja valtio osallistuu tehtävien rahoittamiseen valtionosuuksilla. Kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992, 3 §). Perustuslain säännöksen toimeksiantovaikutuksella onkin merkitystä kunnan päättäessä talousarviossaan sosiaali- ja terveydenhuollon resurssien kohdentamisesta. Perusoikeudet on otettava huomioon talousarviopäätöksenteossa, jossa on huolehdittava siitä, että jokaiselle turvataan riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut.¹⁸³

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu keskeisesti myös verotusoikeus. Kotikuntalain 3a §:n ja sosiaalihuoltolain 60 §:n tarkoittamissa tilanteissa henkilön kotikunta muuttuu, jolloin palvelujen järjestämisvastuu ja verotusoikeus siirtyvät uudelle kotikunnalle. Vanha kotikunta on kuitenkin vastuussa palvelun kustannuksista (1982SHL 42b §). Tilanne on erikoinen kunnallisen itsehallinnon kannalta, sillä palveluiden järjestämis- ja kustannusvastuut eriytyvät. Perustuslakivalio-

¹⁸¹ PeVL 42/1998 vp, s. 2.

¹⁸² Tuori – Kotkas 2016, s. 254–255.

¹⁸³ Tuori – Kotkas 2016, s. 259–260.

kunta on kiinnittänyt huomiota tähän erikoiseen ratkaisuun, joka valiokunnan mukaan voi vaikuttaa ainakin kunnan itsehallinnon taloudelliseen lohkoon, sillä palvelujen kustannusvastuu ja verotusoikeus erotetaan toisistaan¹⁸⁴.

Ratkaisu ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä sellaisenaan vielä vaaranna kunnallisen itsehallinnon taloudellista pohjaa, mutta se ehdotti kuitenkin jonkinlaisen aikarajan säätämistä entisen kotikunnan kustannusvastuun kestolle ja edellytti vähintään kunnille aiheuttamien kustannusvaikutusten seuraamista. Valiokunta katsoi lisäksi, että jos kunnan kustannusvastuuta toisen kunnan asukkaiden hoidosta ja huollosta tulevaisuudessa lisätään nykyisestä, tulee järjestelyn perustuslaillista ulottuvuutta arvioida uudestaan kokonaisuutena.¹⁸⁵ Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä esitetään, että myös kustannusvastuu siirtyisi sille maakunnalle, johon uusi kotikunta kuuluu¹⁸⁶. Tämä ratkaisu sopisi paremmin yhteen alueellisen itsehallinnon (uudistuksen myötä maakunnan itsehallinnon) kanssa, vaikkakin kustannusvastuun merkitys vähenee huomattavasti siirryttäessä laajemman väestöpohjan palvelualueille.

Kotikunnan valintaoikeuteen ja oikeuteen hakea toisen kunnan sosiaalipalveluja liittyy melko vähän kuntien keskinäistä kustannustenjakoa koskevaa sääntelyä. Ainoa sääntely on edellä luvussa 4.2.2 esitelty vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 42b §:n sääntely, joka koskee kuntakorvausjärjestelmää. Sääntelyn lähtökohtana on, että vanha kotikunta vastaa sellaisista palvelujen kustannuksista, joihin tarve on ollut jo ennen kotikunnan muutosta. Jos palvelujen tarve muuttuu kotikunnan muutoksen jälkeen, uusi kotikunta vastaa palvelujen kustannuksista normaalien järjestämisvastuun periaatteiden mukaisesti. Korvausvelvollisuus kattaa täyden korvauksen periaatteen mukaisesti kaikki hoidosta aiheutuvat kustannukset, jolloin myös hoitoon välittömästi liittyvät kustannukset ovat korvausvelvollisuuden piirissä. Kustannusten tarkempi määrittely jää kuntien välisen sopimuksen varaan, jossa tulee yksilöidä myös kaikki palvelujen edellyttämät välittömät lisäpalvelut, esimerkiksi kotiapu.¹⁸⁷

¹⁸⁴ PeVL 39/2010 vp, s. 4.

¹⁸⁵ PeVL 39/2010 vp, s. 4.

¹⁸⁶ HE 15/2017 vp, s. 493.

¹⁸⁷ HaVM 27/2010 vp, s. 4.

Vaikeasti kehitysvammainen A oli vuodesta 2007 asunut J:n kunnan maksusitoumuksella M:n kunnassa sijaitsevassa palvelukodissa ja osallistunut päivätoimintaan M:n kunnassa sijaitsevassa toimintakeskuksessa. Päivätoiminnan kustannuksia oli palveluasumisen kustannusten ohella pidettävä sellaisina asumispalvelukustannuksina, joista J:n kunta A:n aiempaan kotikuntana vastasi A:n kotikunnan muututtua M:ksi vuonna 2010.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mielestä sääntelyn mukaiseen korvausjärjestelmään liittyy monia epävarmuustekijöitä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että kuntien on mahdotonta etukäteen arvioida muuttohalukkuutta ja sen aiheuttamia kustannusvaikutuksia. Nykyinen lainsäädäntö voi aiheuttaa paineita sekä kunnissa, joihin muutetaan, että kunnissa, joista muutetaan pois. Kuntiin, joihin muutto kohdistuu, kohdistuu painetta sosiaalipalvelujen järjestämisessä. Kunnille, joista muutetaan pois, voi jäädä ylikapasiteettia laitospaikkoihin. Valiokunta kuitenkin totesi, ettei lainsäädäntö laajenna järjestämisvastuun alaa ja oikeutta sosiaalipalveluihin eikä näin ollen aiheuta kohtuuttomia kustannusvaikutuksia kunnille. Valiokunta kuitenkin edellytti lakimuutosten yhteydessä kustannusvaikutusten seuraamista.¹⁸⁸

Kuntaliiton erityisasiantuntija Tero Tyni on esittänyt huolen siitä, voiko kustannusvastuun jääminen vanhalle kotikunnalle johtaa niin sanottuun osaoptimointiin. Tynin mukaan ongelmallista nykylainsäädännössä on se, että kustannusvastuun jääminen vanhaan kotikuntaan määräytyy sen perusteella, haetaanko palvelua sosiaalihuoltolain 60 §:n kautta vai muuttaako asiakas itsenäisesti. Tynin mukaan tämä jättää kunnille mahdollisuuden ohjata asiakasta muuttamaan itsenäisesti, jotta kustannusvastuu ei jäisi kunnan harteille. Lain soveltamisalan ja kustannusvastuun määräytymisen epäselvyys voivatkin johtaa tulkinnanvaraisiin tilanteisiin.¹⁸⁹ Sote-uudistuksen myötä kustannusvastuukin siirtyy sille maakunnalle, johon uusi kotikunta kuuluu, jolloin tällaiset ongelmat poistuvat.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos julkaisi vuonna 2013 raportin kuntiin kohdistuvista kustannusvaikutuksista. Kyselyyn vastasi 129 kuntaa, joten sen perusteella ei voida tehdä kattavaa

¹⁸⁸ StVL 13/2010 vp, s. 4.

¹⁸⁹ YLE 9.12.2014.

tilannekuvaa, mutta se tarjoaa suuntaa-antavan kuvan kustannusvaikutuksista kunnissa. Kyselyn perusteella kustannusvaikutukset ovat olleet hyvin pieniä. 12 kuntaa ilmoitti 32 tapauksesta, jossa kuntien välillä oli erimielisyyksiä kustannusten jakautumisesta ja siitä, mitä kustannuksia tulee korvattavaksi. Lainsoveltaminen koettiin hankalaksi ja 24 kuntaa koki, että soveltaminen käytäntöön on ollut ongelmallista, joka on aiheuttanut epäselvyyttä kunnan lisäksi myös asiakkaille ja omaisille. Neljä kuntaa ilmoittivat yhteensä neljästä tapauksesta, jossa asiakas oli jäänyt vaille tarvitsemiaan palveluja uudesta kunnasta sen vuoksi, että kunnat eivät olleet päässeet sopimukseen palvelujen järjestämisestä ja sisällöstä.¹⁹⁰

Käytännön ongelmat vaikuttavat selvityksen perusteella olevan melko vähäisiä, mutta saattavat silti aiheuttaa perusoikeuksien toteutumisen kannalta hankalia tilanteita. Täytyy huomata, että kysely toteutettiin vuonna 2013, jolloin laki oli ollut voimassa vasta reilut kaksi vuotta, joten nykytilanteesta ei ole tietoa. Ongelmallista on erityisesti se, jos lainsoveltaminen aiheuttaa tilanteita, joissa asiakas jää ilman palveluja kuntien keskinäisten riitojen vuoksi. Hallituksen esityksessä edellytettiin, että lain soveltaminen ei saisi johtaa tilanteisiin, jossa epäselvyys vastuun jakautumisesta jättäisi asiakkaan vaille tarvitsemiaan palveluja¹⁹¹.

Kotikunnan valintoikeuteen ja kustannusvastuuseen liittyviä kuntien välisiä riitoja on käsitelty muutaman tapauksen verran myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO). Kolmessa tapauksessa arvioitiin sitä, onko muutto tapahtunut kotikuntalain 3a §:n tai sosiaalihuoltolain 60 §:n tarkoittamana muuttona, vai onko muutto tapahtunut itsenäisesti, niin sanottuna tavanomaisena muuttona¹⁹². Tällä on vaikutusta siihen, mikä kunta on palvelujen järjestämis- ja kustannusvastuussa. Yhdessä tapauksessa oli kyse siitä, mistä kustannuksista vanha kotikunta on vastuussa muuton jälkeen¹⁹³.

Esimerkiksi tapauksessa KHO 2017:106 oli kyse kuntien keskinäisestä kustannusvastuun jakautumisesta. Tapauksessa oli arvioitavana se, oliko kehitysvammaisen henkilön muutto tapahtunut vanhan sosiaalihuoltolain 16a §:n (nykyään sosiaalihuoltolain 60 §) tarkoittamana ei-itsenäisenä muuttona vai niin sanottuna tavanomaisena muuttona. Sosiaalihuoltolain 16a §:n tarkoittamana muuttona tapahtunut muutto merkitsee, että henkilön kotikunta muuttuu (Kotikun-

¹⁹⁰ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2013, s. 12–13, 16–17.

¹⁹¹ HE 101/2010 vp, s. 15.

¹⁹² Ks. KHO 2017:106; KHO 2017:107; KHO 2017:108.

¹⁹³ Ks. KHO 2015:77.

taL 3b §), jolloin uusi kotikunta on palvelujen järjestämisvastuussa, mutta vanha kotikunta vastaa palvelujen kustannuksista (1982SHL 42b §). Tavanomaisena tapahtuneen muuton jälkeen palveluista syntyneet kustannukset määräytyvät normaalien kustannusvastuun periaatteiden mukaisesti.

KHO 2017:106

A ei ole kyennyt kehitysvamman ja sairautensa vuoksi itsenäiseen asumiseen C:n kunnassa, jossa hän on asunut omaishoidontuen turvin yhdessä vanhempiensa kanssa. A:n tuen tarve on jatkunut myös B:n kunnassa, jonne hän on muuttanut ja jossa hän asuu tehostetun palveluasumisen yksikössä palveluasumisen turvin.

Näissä olosuhteissa korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei A ole itsenäisesti muuttanut B:n kuntaan kotikuntalain 2 §:n 1 momentissa ja sosiaalihuoltolain 13 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua mielessä. Asiassa on siten kysymys sosiaalihuoltolain 16 a §:n mukaisesta tilanteesta, jossa A:n kotikunta on kotikuntalain 3 b §:n mukaisesti muuttanut 1.10.2012 B:n kuntaan. Siten vastuu asumispalvelujen kustannuksista on säilynyt sosiaalihuoltolain 42 b §:n nojalla A:n aiemmalla kotikunnalla--.

KHO katsoi tapauksessa, että vaikka henkilö ei ollut vanhassa kotikunnassaan tarvinnut palveluasumista vaan asui omaishoitajan turvin, ei hän kykene enää itsenäiseen asumiseen. Sosiaalihuoltolain 16a §:n hakemusmenettelyä voidaan soveltaa myös tilanteessa, jossa henkilö on toistaiseksi pystynyt asumaan kotona esimerkiksi omaishoidon turvin, mutta hänen olosuhteensa ovat muuttumassa nopeasti niin, että hoidon tarvetta ja hoitopaikan luonnetta on arvioitava uudelleen¹⁹⁴. Tapauksessa henkilö muutti uuteen kuntaan, joka myönsi hänelle hoitopaikan tehostetun asumispalvelun yksikössä. KHO katsoi, ettei muuttoa voitu pitää tavanomaisena muuttona henkilön laajan asumiseen liittyvän avun tarpeen vuoksi. Siten muutto oli tapahtunut sosiaalihuoltolain 16a §:n tarkoittamana ei-itsenäisenä muuttona, jolloin vanha kotikunta vastaa palvelusta aiheutuvista kustannuksista.

¹⁹⁴ HE 101/2010 vp, s. 26.

Tapauksessa KHO 2017:108 henkilö oli oleskellut ja työskennellyt kahdessa kaupungissa, joissa hänellä oli ollut myös asunnot. Tapauksessa katsottiin, että vaikka ajallisesti muutto oli tapahtunut samaan aikaan kuin hoidon tarve oli ilmennyt, ei muutto johtunut hoidon tarpeesta vaan muutto oli tapahtunut niin sanottuna tavanomaisena muuttona. Henkilöllä arvioitiin olevan kiinteä yhteys myös uuteen kotikuntaan, jolloin voitiin katsoa, että muutto ei ollut johtunut hoidon tai huollon tarpeesta. Uusi kotikunta oli vastuussa palvelujen kustannuksista.

KHO 2017:108

B oli ennen syyskuun 2013 lopulla sattunutta aivoinfarktia oleskellut ja työskennellyt sekä X:n kaupungissa että Z:n kaupungissa, ja hänellä oli myös ollut asunto kummassakin kaupungissa. Z:n kaupungissa B oli asunut yhdessä naisystävänsä kanssa. B:llä ei ollut ennen infarktia ollut X:n kaupungissa tarvetta palveluasumiseen tai vastaaviin muihin palveluihin. B oli infarktin jälkeen Z:n kaupungissa sairaalassa ollessaan tehnyt 1.10.2013 väestörekisteriin muuttoilmoituksen Z:n kaupunkiin naisystävänsä osoitteeseen. B oli 1.8.2014 lukien asunut Z:n kaupungissa palvelutalossa tehostetun palveluasumisen turvin. Näissä olosuhteissa B:n kotikunnan katsottiin asiaa kokonaisuutena arvioiden ja B:n oma käsitys huomioon ottaen muuttuneen 1.10.2013 Z:n kaupunkiin.

Z:n kaupungin X:n kaupungilta 28.1.2014 lukien korvattaviksi vaatimissa B:n palveluasumisesta ja asumisen tukipalveluista aiheutuneissa kustannuksissa ei ollut kysymys sosiaalihuoltolain 16 a ja 42 a §:ssä tarkoitettusta tilanteesta, jossa vastuu kustannuksista säilyy sosiaalihuoltolain (710/1982) 42 b §:n mukaan aiemmalla kotikunnalla. Asiassa oli kysymys sosiaalihuoltolain 13 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista sosiaalipalveluista, joista aiheutuvista kustannuksista oli vastuussa B:n uusi kotikunta Z. Siten X:n kaupunkia ei voitu velvoittaa korvaamaan Z:n kaupungille sen B:lle järjestämistä asumispalveluista aiheutuneita kustannuksia.

Sen arvioinnissa, onko muutto tapahtunut itsenäisesti tavanomaisena muuttona vai ei-itsenäisenä muuttona, on merkitystä myös sillä, minkälaisia yhteyksiä henkilöllä on kuntiin ja mistä syistä muutto on tapahtunut. Tapauksessa KHO 2017:106 muutto oli perustunut pääasiallisesti

hoitoon tai huoltoon liittyviin syihin, kun taas tapauksessa KHO 2017:108 henkilöllä arvioitiin olevan kiinteä yhteys myös uuteen kotikuntaan. Tällöin katsottiin, että muuton syyt liittyivät pääasiallisesti muihin syihin kuin hoitoon tai huoltoon, jolloin muutto oli tapahtunut tavanomaisena, itsenäisenä muuttona, jolloin myös palvelujen kustannusvastuu oli siirtynyt uudelle kotikunnalle.

5.2 Vammaislainsäädännön uudistaminen

Sosiaali- ja terveysministeriössä on jo pitkään ollut vireillä vammaispalveluja koskeva lainsäädännön uudistus, jonka tarkoituksena on yhdistää vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista (myöhemmin erityispalvelulaki). Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2018 ja sen on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2020, eli samaan aikaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen kanssa. Lakiuudistuksen tavoitteena on turvata vammaisten osallisuus ja yhdenvertaisuus sekä säilyttää ja vahvistaa perusoikeuksia turvaavat vammaispalvelut. Uudistuksen tarve on noussut kahden eri vammaisten palveluja koskevien lakien aiheuttamasta lainsoveltamisen epäselvyydestä, vanhentuneesta säädöspohjasta sekä tarpeesta purkaa erilliset palvelujärjestelmät. Erilliset lait ovat vaikeuttaneet vammaisten yhdenvertaisuuden toteuttamista esimerkiksi sen vuoksi, että lait sisältävät samanlaisia palveluja, mutta niiden asiakasryhmien rajauksissa ja maksuperusteissa on eroja. Lainsäädännön uudistus korostaa muutossuuntaa ymmärtää vammaisuus henkilön ja ympäristön suhteena eikä lääketieteellisenä diagnoosina, jota korostetaan myös YK:n vammaissopimuksessa.¹⁹⁵

Uusi laki olisi erityislaki, joka täydentäisi sosiaalihuoltolakia. Palvelut järjestettäisiin edelleen ensisijaisesti yleisinä palveluina, mutta jos ne eivät olisi riittäviä, tulisi sovellettavaksi uusi erityispalvelulaki ja sen mukaiset erityispalvelut. Kunnan tulisi järjestää erityispalveluja, jos vammaisen henkilö ei saisi muun lain nojalla yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisia palveluja. Palvelun järjestämisen lähtökohtana olisi pitkäaikaisen vamman tai sairauden aiheuttamasta toimintarajoitteesta johtuva avun tai tuen tarve. Peruste palvelun saamiselle syntyisi siis avun tai tuen tarpeesta, eikä vammaisuuden asteen perusteella kuten nykyisessä vammaispalvelulaissa (esimerkiksi VPL 8.2 §). Erityispalvelulaissa subjektiivisina oikeuksina turvattaisiin valmennus

¹⁹⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 19.

ja tuki, henkilökohtainen apu, asumista tukevat palvelut sekä tuki esteettömään asumiseen, lyhytaikainen huolenpito ja päiväaikainen toiminta sekä liikkumista tukevat palvelut.¹⁹⁶

Tämä on huomattava muutos, sillä nykyisessä vammaispalvelulaissa subjektiivisina oikeuksina turvatut palvelut ovat vain vaikeavammaisille¹⁹⁷, ja vaikeavammaisuus on määritelty erikseen jokaisen palvelun kohdalla. Uudistus parantaisi vammaisten keskinäistä yhdenvertaisuutta, sillä erottelu vammaisuuden asteen perusteella ei ota huomioon vammaisen henkilön elinympäristöstä johtuvia rajoitteita, jotka saattavat asettaa huomattavia esteitä vammaisen toimintakyvylle ja päivittäiselle elämälle. Toisaalta ongelmalliseksi voi muodostua se, miten avun ja tuen tarve tulkitaan, joka taas vaikuttaa siihen, syntyykö palveluun subjektiivinen oikeus. Käytännössä avun ja tuen tarpeen arviointi jää kunnan harkintaan. Jos kunta tulkitsee, että vammaisen ei ole avun ja tuen tarpeessa, subjektiivista oikeutta palveluun ei synny. Termi ”avun ja tuen tarve” on kuitenkin kohtuullisen väljä, joten voidaan perustellusti pohtia, lisääkö uudistus tosiasiallisesti kuntien harkintavaltaa ja johtaako se alueellisten erojen kasvuun palvelujen myöntämisessä.

Uudistuksella ei kuitenkaan ole suoraa vaikutusta siihen, miten vammaisella on oikeus vaihtaa asuinpaikkaansa. Määrärahasidonnaisten palvelujen myöntäminen kuuluu edelleen kunnan omaan harkintaan, mutta myöntämisperusteet uudistuvat. Tämä voi tarkoittaa sitä, että jotkut vammaisryhmät voivat olla oikeutettuja uudenlaisiin palveluihin ja toiset taas eivät. Tällä ei kuitenkaan ole suurta vaikutusta vammaisten muuttomahdollisuuksiin, sillä edelleenkin varmuutta palvelujen myöntämisestä ei välttämättä ole etukäteen. Myös kotikunnan valintaoikeus ja sosiaalihuoltolain mukainen oikeus hakea palveluja toisesta kunnassa koskee edelleen (myös sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen) vain laitoshoidossa, perhehoidossa tai asumispalvelujen avulla asuvia tai niiden tarpeessa olevia henkilöitä.

Tämä on ongelmallista myös vammaislainsäädännön uudistuksen tavoitteiden kannalta, sillä uudistuksen tavoitteena on parantaa vammaisten keskinäistä yhdenvertaisuutta ja nykyaikaistaa palvelujen myöntämisperusteet. Vammaislainsäädännön ja sote-uudistuksen valmistelussa ei otettu huomioon perustuslakivaliokunnan huolta avohuollon asiakkaiden ja itsenäiseen asumiseen kykenevien vammaisten asuinpaikan valintaoikeuden toteutumisesta. Vammaislainsääd-

¹⁹⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 15.

¹⁹⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 15.

dännön tavoitteena on ”--toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa esteitä, jotka rajoittavat henkilön yhdenvertaisuuden saavuttamista”¹⁹⁸. Vaikka tavoitteet koskevat uudistuksessa vammaispalveluja, on niillä vaikutusta yleisemminkin vammaisten asemaan ja oikeuksiin yhteiskunnassa.

5.3 Mahdollisia ongelmia asuinpaikan valintaoikeuden toteutumisessa

5.3.1 Yhdenvertaisuus

Kotikuntalakiin ja sosiaalihuoltolakiin tehdyt muutokset laajensivat erityisesti vanhusten ja vammaisten oikeutta valita asuinpaikkansa, mutta muutokset eivät kokonaan poistaneet ongelmia vammaisten asuinpaikan valintaoikeuden toteutumisessa. Nykylainsäädännössä ongelmat liittyvät erityisesti palvelujen saamisen epävarmuuteen ja yhdenvertaisuuteen sekä kuntien väliseen järjestämis- ja kustannusvastuun jakoon liittyviin seikkoihin.

Ongelmat nykyisessä lainsäädännössä liittyvät yhdenvertaisuuteen sekä vammaisten henkilöiden välillä että heidän suhteessaan muihin henkilöihin. Yhdenvertaisuus on erityisryhmien kohdalla erityisen korostunut perusoikeus, sillä erityisryhmien kyky ja mahdollisuudet nauttia oikeuksistaan saattavat olla muita heikommat. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen on asuinpaikan valintaoikeuden kohdalla katsottu vaativan julkiselta vallalta positiivisia toimenpiteitä¹⁹⁹. Asuinpaikan valintaoikeuden toteutuminen voi vaatia erityisiä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joiden kautta myös vammaisilla on oikeus valita asuinpaikkansa. Yhdenvertaisuus kytkeytyykin tiiviisti muihin perusoikeuksiin. Yhdenvertaisuus liittyy erityisesti palvelujen järjestämiseen, joka tosiasiassa mahdollistaa vammaisen henkilön oikeuden valita asuinpaikkansa. Asuinpaikan valintaoikeus ja sitä myötä yhdenvertaisuus toteutuvat jossain määrin puutteellisesti erilaisia sosiaalihuollon palveluja tarvitsevien vammaisten kohdalla.

Aikaisemmin ongelmat liittyivät erityisesti pitkäaikaishoidon tarpeessa olevien vammaisten oikeuksiin ja mahdollisuuteen valita asuinpaikkansa. Kun heidän asuinpaikan valintaoikeuttaan laajennettiin, syntyi uudenlaisia ongelmia, jotka liittyvät erityisesti yhdenvertaisuuden toteutukseen vammaisten henkilöiden välillä. Kotikunnan valintaoikeus koskee henkilöitä, jotka ovat laitoshoidossa, perhehoidossa tai asuvat asumispalvelujen avulla toisen kunnan alueella ja jotka

¹⁹⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 15.

¹⁹⁹ HE 309/1993 vp, s. 51.

ovat sinne sijoitettuna kotikuntansa viranomaisen päätöksellä²⁰⁰. Käytännössä tällaisten palvelujen avulla asuvat henkilöt ovat vaikeavammaisia, jotka tarvitsevat pitkäaikaishoitoa ja erityistä tukea asumisessa ja muissa elämän toiminnoissa.

Itsenäiseen asumiseen kykenevillä ja avohuollossa olevilla vammaisilla henkilöillä tilanne on yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen. Sosiaalihuoltolain 60 §:n oikeus hakea toisen kunnan palveluja ei koske itsenäiseen asumiseen kykeneviä henkilöitä, vaan ainoastaan henkilöitä, jotka eivät kykene asumaan itsenäisesti. Käytännössä säännös (kuten kotikunnan valintaoikeus) koskee vain vaikeavammaisia henkilöitä tai henkilöitä, jotka tarvitsevat erityistä asumisen tukea. Vaikka vammaisen henkilö kykenisi asumaan itsenäisesti, voi hän kuitenkin tarvita itsenäisen elämän tukemiseksi erilaisia sosiaalipalveluja. Jos henkilö haluaisi muuttaa toiseen kuntaan, ei hän voi etukäteen hakea palveluja uudelta kotikunnaltaan, koska se ei ole järjestämisvastuussa toisen kunnan asukkaan palveluista. Tällaisessa tilanteessa vammaisen henkilön tulee muuttaa ensin uuteen kuntaan ja vasta sitten hänellä on oikeus hakea kunnan palveluja. Vammaisen henkilö ei voi olla varma, saako hän palveluja uudesta kotikunnasta, mikä voi estää muuttamisen.

Avohuollossa olevilla ja itsenäiseen asumiseen kykenevillä asuinpaikan valinta voi vaarantua, jos he eivät voi varmistua siitä, että he saavat tarvitsemansa palvelut uudelta kotikunnalta. Kotikuntalakia ja sosiaalihuoltolakia muutettaessa katsottiin, että tällaisilla henkilöillä on mahdollisuus oma-aloitteisesti ja itsenäisesti muuttaa uuteen kuntaan, jolloin kotikunnan määräytymisen tapahtuisi yleisten säännösten perusteella²⁰¹. Lakiuudistusta tehtäessä kotikuntalain 3a §:n ja sosiaalihuoltolain 60 §:n soveltamisalan rajausta vain itsenäiseen asumiseen kykenemättömiin henkilöihin ei perusteltu muilla syillä kuin sillä, että laitoshoidossa tai muutoin pitkäaikaisessa hoidossa olevien asuinpaikan valintaoikeus ei toteudu.

Perustuslakivaliokunta nosti kuitenkin esille avohuollossa olevien ja itsenäiseen asumiseen kykenevien aseman ja heidän mahdollisuutensa tosiasiallisesti muuttaa omatoimisesti. Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen esityksessä epäsuorasti viitattiin siihen, että myös tällaisten henkilöiden kohdalla asuinpaikan valintaoikeuteen liittyy käytännössä ongelmia.²⁰² Sovelta-

²⁰⁰ HE 101/2010 vp, s. 23–24.

²⁰¹ HE 101/2010 vp, s. 22.

²⁰² PeVL 39/2010 vp, s. 4–5.

misalan rajausta voi muodostaa sekä yhdenvertaisuuden perusoikeuden että asuinpaikan valintaoikeuden kannalta ongelmallisen tilanteen. Erityisesti se, että soveltamisalan rajausta ei ole juuri perusteltu lakiuudistuksen yhteydessä, on perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden kannalta arveluttavaa.

Perustuslakivaliokunta pohti jopa sitä, onko tilanne syrjintää hoitomuodon perusteella. Valiokunta katsoi, että erotteluperusteena vaikuttaa olevan vain henkilön hoitomuoto, mikä on kielletty erotteluperuste. Valiokunta kuitenkin totesi, että asiassa on mahdotonta tehdä johtopäätöksiä ilman lisäselvitystä.²⁰³ Hallintovaliokunta katsoi perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta, että itsenäiseen asumiseen kykenevien ja avohuollossa olevien henkilöiden kotikunnan määrääytymiseen liittyviä kysymyksiä tulisi selvittää ja edellytti, että selvityksen perusteella ryhdytään tarvittaessa lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin²⁰⁴.

Vuoden 2011 hallitusohjelmassa asetettiin tehtäväksi selvittää kotikuntalain uudistamistarpeet niin, että myös avohuollossa asuvien kotikunnan valintaoikeus toteutuisi²⁰⁵. Lakiuudistusta kritisoivat myös vammaisjärjestöt. Esimerkiksi vammaisfoorumi katsoi jo lakiuudistusta tehtäessä, että laki on puutteellinen ja YK:n vammaissovimuksen vastainen ja että laki ei edelleenkään toteuta kansalaisten perusoikeuksia yhdenvertaisesti. Vammaisfoorumi lausui, että tätä ei voida ohittaa hallintovaliokunnan mietinnön lausumalla tilanteen seurannasta.²⁰⁶ Lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole muutettu, luultavasti johtuen sote- ja maakuntauudistuksen valmistelusta, joka tulee muuttamaan palvelujärjestelmää merkittävästi.

Sama ongelma säilyy kuitenkin myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lakiesityksessä (HE 15/2017 vp). Nykyinen sosiaalihuoltolain 60 § koskee henkilöä ”--joka haluaa muuttaa toisen kunnan asukkaaksi, mutta ei ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä itsenäisesti--”. Hallituksen esityksessä katsotaan, että sanamuoto ”itsenäinen asuminen” on epätarkoituksenmukainen ja sitä esitetään muutettavaksi. Uusi sanamuoto kuuluisi ”--kykene asumaan siellä ilman perhehoitoa, laitoshoidoa tai asumispalveluja--”²⁰⁷. Ehdotettu säännös olisi yhtenäinen kotikuntalain 3 §:n ja 3a §:n määrittelyjen kanssa,

²⁰³ PeVL 39/2010 vp, s. 4.

²⁰⁴ HaVM 27/2010 vp, s. 5.

²⁰⁵ Valtioneuvoston kanslia 2011, s. 77.

²⁰⁶ Näkövammaisten liitto ry 10.12.2010.

²⁰⁷ HE 15/2017 vp, s. 757.

mutta ei poista ongelmaa avohuollon asiakkaiden ja itsenäisesti asuvien yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Ehdotettu säännös ei olennaisesti muuta nykytilannetta, eikä uudistuksessa ja lakiesityksessä ole otettu kantaa perustuslakivaliokunnan esittämään huoleen yhdenvertaisuudesta tai hallintovaliokunnan esittämään seurantavaatimukseen.

Perustuslakivaliokunta toi edellisen lisäksi esille myös huolen siitä, onko sosiaalihuoltolain 60 §:n tarkoittamissa tilanteissa laissa säädetty kahden viikon määräaika palvelujen vastaanottamiselle liian lyhyt. Kunnan tehtyä palvelutarpeen arvioinnin ja myönnettyä hakijalle palvelut tulee hakijan kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksisaannista ilmoitettava kunnalle palvelun vastaanottamisesta (SHL 60.2 §). Perustuslakivaliokunta katsoi, että määräaika on liian lyhyt ottaen huomioon sen, että palveluja hakevat henkilöt ovat todennäköisesti vanhuksia tai vaikeavammaisia. Valiokunnan mielestä säännös ei takaa riittävän hyvin perustuslain 19.3 §:n mukaisten oikeuksien toteutumista ja esitti, että hallintovaliokunta harkitsisi palvelun vastaanottamiselle säädetyn määräajan pidentämistä.²⁰⁸ Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta katsoi, että erillisen määräajan säätäminen voi asettaa kuntalaiset eriarvoiseen asemaan ja olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista²⁰⁹. Hallintovaliokunta oli samalla kannalla ja totesi, että kunnan päätös ei tule hakijalle yllätyksenä, jonka vuoksi määräajan pidentäminen ei ole tarpeen. Hallintovaliokunta katsoi sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan tapaan, että palvelut tulee turvata hakijoille yhdenvertaisesti kuntalaisten kanssa, eikä erillisten määräaikojen säätäminen toteuta yhdenvertaisuutta.²¹⁰

5.3.2 Määrärahasidonnaisuus ja palvelujen järjestämistapa

Käsitykset vammaisuudesta ja vammaisten oikeuksista muuttuvat jatkuvasti. Nykyään vammaisten kohtaamat ongelmat käsitetään johtuvaksi yhteiskunnan rajoittavista rakenteista, jolloin vammaispolitiikalla pyritään poistamaan näitä rajoituksia ja esteitä ja sopeuttamaan ympäristö ja yhteiskunnan palvelut jokaiselle sopivaksi. Yleisillä sosiaalipalveluilla ja vammaisille tarkoitetuilla palveluilla pyritään poistamaan vammaisuudesta johtuvia haittoja ja rajoituksia, jotka estävät vammaisten osallistumisen yhteiskunnan toimintoihin ja yhdenvertaisuuden toteutumisen. Jos sosiaalipalveluiden tavoitteena on rajoitusten ja esteiden poistaminen, voiko palvelujen säätämisellä määrärahasidonnaisiksi vastata tähän tavoitteeseen?

²⁰⁸ PeVL 39/2010 vp, s. 5.

²⁰⁹ StVL 13/2010 vp, s. 2.

²¹⁰ HaVM 27/2010 vp, s. 4.

Suurin osa vammaisille tarkoitetuista sosiaalipalveluista on nykylainsäädännössä määrärahasidonnaisia palveluja. Sosiaalihuoltolain perusteella järjestettävät yleiset sosiaalipalvelut ovat lähes yksinomaan määrärahasidonnaisia. Vaikeavammaisille suurin osa palveluista on turvattu subjektiivisina oikeuksina, ja heidän kohdallaan sovelletaan useimmiten vammaispalvelulain säännöksiä. Muille kuin vaikeavammaisille subjektiivisina oikeuksina turvattuja oikeuksia ei juuri ole. Erottelu vammaisuuden asteen perusteella on merkityksellistä juuri subjektiivisten oikeuksien kohdalla, sillä vammaispalvelulaissa subjektiivisina oikeuksina turvatut palvelut ovat tarkoitettu vain vaikeavammaisille. Vaikeavammaisuuden määritelmä vaihtelee palvelun mukaan, ja vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa määritellään vaikeavammaisuus jokaiseen palveluun liittyen erikseen.

Vammaislainsäädännön uudistusta koskevassa raportissa ja luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että fyysisen, kognitiivisen tai aistivamman lääketieteellisesti määritelty vaikeusaste ei välttämättä kuvaa vammaisuuden aiheuttamaa avun ja tuen tarvetta. Raportissa katsotaankin, että nykyinen diagnoosiin ja vamman vaikeusasteeseen perustuva lainsäädäntö ei täysin turvaa vammaisen oikeutta saada palveluja yksilölliseen tarpeeseensa perustuen. Siksi vammaislainsäädännön uudistamisessa katsotaan tarpeelliseksi muuttaa lainsäädäntöä niin, että se turvaisi oikeuden palveluun yksilöllisen tuen ja avun tarpeen perusteella diagnoosista tai vamman vaikeusasteesta riippumatta. Vammaisuuden määrittelyn lähtökohtana olisi henkilön suhde ympäristöönsä, eikä lääketieteellinen diagnoosi.²¹¹ Tämä korostaa muutossuuntaa vammaisuuden ymmärtämisestä sosiaalisen ja oikeudellisen mallin mukaisesti. Erottelu vammaisuuden asteen perusteella on siis tulevaisuudessa merkityksetöntä, mikäli laki tulee esityksen mukaisena voimaan. Tällä taas on vaikutusta palvelujen myöntämisen perusteisiin.²¹²

Vammaisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tarvitaan edelleen myös palveluja, jotka eivät riipu kunnan määrärahoista²¹³. Subjektiivisina oikeuksina turvatuilla palveluilla turvataan myös vammaisten henkilöiden keskinäinen yhdenvertaisuus. Vammaispalveluja koskevan lainsäädännön uudistuksessa tavoitteena onkin, että suurin osa uuden erityislainsäädännön mukaista vammaispalveluista olisi erityisen järjestämisvelvollisuuden mukaisia eli subjektiivisina oikeuksina turvattuja palveluja²¹⁴.

²¹¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 57, 86, 99.

²¹² Ks. luku 5.2.

²¹³ Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 20.

²¹⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 20.

Määrärahasidonnaisiin palveluihin voi liittyä ongelmia asuinpaikan valintaoikeuden toteutumisen kannalta. Palvelujen luonne määrärahasidonnaisina palveluina tarkoittaa sitä, että kunnat saavat itse päättää määrärahasidonnaisten palvelujen toteuttamisen tavoista ja laajuudesta. Vaikka kunnan tulee varata riittävät määrärahat palvelujen toteuttamiseen kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti, se ei tarkoita, että vammaisella olisi ehdoton oikeus saada palvelu. Kunnalla on oikeus päättää siitä, mitä palveluja vammaiselle henkilölle myönnetään ja miten se palvelut järjestää. Käytännössä palvelujen luonne määrärahasidonnaisina palveluina voi tarkoittaa, että kunta kohdentaa määrärahat esimerkiksi vain kaikista vaikeimmassa asemassa oleville henkilöille tarveperiaatteen mukaisesti, vaikka palvelujen tarve olisi muillakin. Oikeuskäytännössä onkin katsottu, että kunta voi jättää myöntämättä määrärahasidonnaisen palvelun tai etuuden, jos tarkoitukseen varatut määrärahat ovat loppuneet. Edellytyksenä on, että kunta voi osoittaa, ettei se ole rikkonut yleistä järjestämisvelvollisuuttaan esimerkiksi osoittamalla, että alun perin talousarviossa varatut määrärahat ovat olleet riittäviä esimerkiksi edellisvuoden tarpeeseen verrattuna, ja että palvelujen tai etuuden myöntämistä koskeva päätöksenteko on ollut yleisten oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien mukaista²¹⁵.

KHO 2014:166

Nyt ratkaistavana olevassa asiassa on kysymys siitä, onko A:n hakemus voitu hylätä määrärahojen loppumisen takia. A on hakenut auton hankintatukea sekä korvausta autoon tehtävistä muutostöistä lokakuussa 2011. Kunta ei ole voinut varautua talousarviossa A:n hakemukseen, koska aiuden auton hankkimisesta on tullut esille vasta elokuussa 2011.

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan H:n kunta on varannut määrärahoja vammaispalvelulain mukaisiin harkinnanvaraisiin tukitoimiin kunnassa esiintyvän keskimääräisen tarpeen mukaan. Harkinnanvaraisia tukitoimia koskevia hakemuksia on ollut vuonna 2011 tavanomaista suurempi määrä ja määräraha ei ole riittänyt korvauksen myöntämiseen kaikille hakijoille.

A:n hakemus on koskenut määrärahasidonnaista tukitoimea. Kunta oli varannut puheena olevaan tarkoitukseen määrärahaa asianmukaisesti tarpeeseen vaikuttavat seikat huomioon ottaen. Kun määräraha myöhemmin

²¹⁵ Tuori – Kotkas 2016, s. 303, 305; KHO 2014:165.

on hakemusten suuren määrän johdosta loppunut, on A:n hakemus voitu hylätä.

Vammainen henkilö, joka ei kykene asumaan itsenäisesti, voi hakea toisesta kunnasta sosiaali-palveluja (SHL 60 §). Vaikka kunnan tulee käsitellä hakemus ja päättää palvelujen järjestä-misestä samoin perustein, kuin henkilö olisi kunnan asukas, ei vammaisella henkilöllä ole ehdo-tonta oikeutta määrärahasidonnaisten palvelujen saamiseen. Palvelutarpeen arviointi uudessa kunnassa voikin johtaa siihen, että henkilö ei saa sellaisia palveluja, joiden perusteella hän voisi vaihtaa kotikuntaansa²¹⁶. Tämä saattaa käytännössä rajoittaa vammaisen henkilön oikeutta va-lita asuinpaikkansa sekä yhdenvertaisuuden toteutumista.

Kotikuntalain 3a §:n tarkoittamissa tapauksissa henkilö on jo sijoitettuna toisen kunnan alueella sijaitsevaan sosiaalihuollon yksikköön. Kun henkilö käyttää säännöksessä tarkoitettua kotikun-nan valintaoikeuttaan, järjestämisvastuu palveluista siirtyy uudelle kotikunnalle. Uusi kotikunta päättää siitä, miten se järjestää palvelut henkilölle, eikä se ole sidottu siihen järjestämistapaan, jota vanha kotikunta on käyttänyt²¹⁷. Palvelujen järjestämismuoto ei välttämättä vastaa vanhan kotikunnan palvelumuotoa, joten henkilö voi esimerkiksi menettää oikeuden asua samassa asu-mispalveluyksikössä. Tosin vanhan kotikunnan sopimus palveluista palvelujentarjoajan kanssa tai kuntien keskinäinen sopimus hoidon tai huollon korvauksista voi rajoittaa uuden kunnan mahdollisuuksia muuttaa hoitomuotoa. Hallituksen esityksessä todetaan, että järkevää olisi kui-tenkin menetellä niin, ettei henkilön hoitopaikka tai -tapa tarpeettomasti muuttuisi²¹⁸. Tämä osaltaan voi kuitenkin rajoittaa henkilön halua ja mahdollisuuksia vaihtaa kotikuntaansa.

Kunnan taloustilanteella voi siis käytännössä olla vaikutusta siihen, missä laajuudessa palveluja myönnetään tai myönnetäänkö ollenkaan. Vaikka vammaispalvelulaki edellyttää, että määrära-hoja palveluihin varataan kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan, kunnalla on mahdollisuus koh-dentaa palveluja esimerkiksi kaikista heikoimmassa asemassa oleville asukkaille. Myös kuntien erilaiset käytännöt ja sisäiset ohjeet voivat määrärahasidonnaisten palvelujen kohdalla aiheuttaa käytäntöjen kirjavuutta eri kunnissa. Tämä voi lisätä alueellista eriarvoisuutta palvelujen saa-misessa ja vaarantaa yhdenvertaisuuden. Esimerkiksi Niiranen on pro gradu -tutkielmassaan

²¹⁶ HE 101/2010 vp, s. 22.

²¹⁷ HE 101/2010 vp, s. 17.

²¹⁸ HE 101/2010 vp, s. 30.

katsonut, että vaikka yhdenvertaisuus yhden kunnan sisällä toteutuu hyvin, määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia myönnetään käytännössä hyvin eri perustein eri kunnissa²¹⁹. Tämä osaltaan vaikuttaa myös siihen, voiko vammainen henkilö tosiasiallisesti vaihtaa kotikuntaansa.

Kuntien vahva itsehallinto ja niiden vapaus päättää omasta toiminnastaan ja palvelujen järjestämisestä voikin johtaa alueellisten erojen muodostumiseen palvelujen saamisessa. Ongelmia voi aiheutua erityisesti määrärahasidonnaisten palvelujen kohdalla. Rautiainen on kiinnittänyt huomiota eriarvoistumiseen ja todennut, että vahva kunnallinen itsehallinto voi asettaa kuntalaiset eriarvoiseen asemaan suhteessa heidän sosiaalisiin oikeuksiinsa. Vaarassa ovat Rautiaisen mukaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevat, esimerkiksi vanhukset ja vammaisen, joilla ei ole toimintavalmiuksia puolustaa oikeuksiaan. Kunnat saattavat suhtautua negatiivisesti erityisryhmien oikeuksiin ja erityisesti määrärahojen ohjaamiseen näiden oikeuksien toteuttamiseen. Rautiainen on jopa esittänyt kysymyksen, tulisiko kuntien peruspalvelujen järjestämistä koskevaa normiohjausta vahvistaa, jotta voitaisiin turvata myös erityisryhmille heidän tarvitsemansa palvelut ja näin ollen myös heidän perusoikeutensa.²²⁰

5.3.3 Asumispalvelut

Perustuslain 9 §:n oikeus valita asuinpaikkansa on sanamuotonsa perusteella perinteinen vapausoikeus. Perus- ja ihmisoikeuksien kehitys erityisesti kansainvälisten sopimusten myötä on myös oikeuksien ala laajentunut, eikä oikeus valita asuinpaikkansa pelkisty enää vain kotikunnan tai -paikan valintaan. Näkemystä voidaan perustella esimerkiksi YK:n vammaissopimuksen määräyksillä, joissa edellytetään, että vammaisilla tulee olla yhdenvertainen oikeus valita asuinpaikkansa sekä se, missä ja kenen kanssa he asuvat, eikä vammaisia ei saa velvoittaa käyttämään tiettyä asumisjärjestelyä (19. artikla, kohta a). Vammaisten henkilöiden saatavilla tulee olla valikoima kotiin annettavia palveluja sekä asumis- ja laitospalveluja sekä muita yhteiskunnan tukipalveluja, joita tarvitaan tukemaan elämistä ja osallisuutta yhteisössä ja estämään eristämistä tai erottelua yhteisöstä (19. artikla, kohta b). Kun perustuslain 9 §:n oikeutta valita asuinpaikkansa tarkastellaan tällaisessa perinteistä vapausoikeutta laajemmassa käsityksessä,

²¹⁹ Niiranen 2008, s. 90.

²²⁰ Rautiainen 29.1.2014.

voidaan oikeuden yhdeksi osa-alueeksi sisällyttää myös jokaisen oikeus valita asumismuotonsa. Asuinpaikan valintaoikeus ei tästä näkökulmasta pelkisty vain kotikunnan valintaan, vaan siihen liittyy vammaisten kohdalla muitakin näkökohtia ja ulottuvuuksia.

Myös vammaislainsäädännön uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että yksilön vapauteen kuuluu myös mahdollisuus päättää asumismuodostaan. Se, että vammaisen henkilö ei voi yhdenvertaisesti muiden kanssa vaikuttaa siihen, miten ja kenen kanssa asuu, tulisi olla poikkeuksellista. Esityksessä kuitenkin todetaan, että vammaisen joutuu usein luopumaan omista toiveistaan ja tekemään asumiseensa liittyviä valintoja sen perusteella, mistä löytyy esteetön ja toimiva asunto ja mihin hän voi saada tarvittavan avun ja tuen. Ymmärrys vammaisuudesta ja heidän oikeuksistaan on kehittynyt sosiaalisen ja oikeudellisen mallin suuntaan sekä vammaisen ymmärtämiseen yksilönä. Asumiseen liittyvissä palveluissa on kuitenkin edelleen nähtävissä perinteistä ajattelua, jossa vammaiset nähdään yhtenä ryhmänä, jolloin asumispalveluissa ei edelleenkään toteudu palvelujen järjestäminen yksilöllisen tarpeen mukaan.²²¹

Palveluasuminen on turvattu vaikeavammaiselle subjektiivisena oikeutena vammaispalvelulain 8.2 §:ssä, eli kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle palveluasuminen riippumatta kunnan määrärahoista. Palveluasumiseen kuuluvat asunto sekä asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaalle jokapäiväiselle suoriutumiselle (VPA 10.1 §). Subjektiivinen oikeus ei kuitenkaan ulotu siihen, miten kunta palveluasumisen järjestää. Kunnalla on oikeus päättää palveluasumisen järjestämisen tavasta, mutta sen on otettava huomioon asiakkaan etu ja huolehdittava siitä, että vammaiselle annettavat palvelut ovat riittäviä ja sopivia vammaiselle henkilölle (SHL 4 §). Kunta voi järjestää palvelut esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisina palveluina ja tukitoimina. Jos palvelut ovat riittäviä ja sopivia, ei oikeutta palveluasumiseen välttämättä synny. Palvelujen tulee kuitenkin täyttää vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa säädetty palveluasumista koskevat edellytykset.²²²

Korkeimman hallinto-oikeuden tuoreen päätöksen (KHO 2018:6) mukaan kunnan harkintavalta palvelutavasta päätettäessä ei kuitenkaan voi ulottua siihen, että järjestämistapa tosiasiallisesti estäisi subjektiivisen oikeuden toteutumisen. Palvelu tulee järjestää siten, että subjektiivinen

²²¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 62.

²²² Rätty 2017, s. 373–374.

oikeus tosiasiallisesti toteutuu. Kunnan harkintavalta palvelujen järjestämistavasta päätettäessä ei siten voi olla täysin rajoittamatonta, sillä se ei voi tehdä tyhjäksi subjektiivista oikeutta.

KHO 2018:6

Helsingin kaupunki oli muuttanut henkilökohtaisen avun toteuttamistapaa niin, että pääkaupunkiseudun ulkopuolelle suuntautuvien matkojen osalta kustannukset korvattiin niin sanotun työnantajamallin mukaan. Asiassa oli ratkaistavana, millä tavoin täysin kuurosokealle A:lle myönnetty henkilökohtainen apu oli järjestettävä pääkaupunkiseudun ulkopuolelle tehtyjen matkojen osalta. A:n tiedonsaanti, kommunikointi ja toiminta perustuivat vain tuntoaistin käyttöön ja hänen vammansa vaikeuttivat muun ohella sellaisten tehtävien hoitamista, joista hänen tulisi suoriutua toimiessaan henkilökohtaisen avustajansa työnantajana. A oli itse ilmaissut, ettei hän kykene toimimaan eikä myöskään halua toimia henkilökohtaisen avustajansa työnantajana.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei A itse kyennyt vammoistaan johtuvan avun tarpeensa vuoksi kohtuudella toimimaan avustajansa työnantajana. Asiaa ei ollut syytä arvioida toisin sen johdosta, että A voisi turvautua työnantajan velvoitteiden hoidossa sijaistyönantajaan.

Helsingin kaupunki ei siten voinut hylätä A:n hakemusta henkilökohtaisen avun järjestämisestä ostopalveluna pääkaupunkiseudun ulkopuolella tapahtuvan avun tarpeen osalta.

Kunnan tulee noudattaa palvelujen järjestämistavasta päättäessään säännöksiä palvelujen riittävydestä, sopivuudesta ja asiakkaan edusta ja hänen oman mielipiteensä huomioimisesta. Sosiaalihuollon järjestämistä koskevat sekä sosiaalihuoltolain säännökset että laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000; myöhemmin sosiaalihuollon asiakaslaki), joka määrää tarkemmin siitä, miten sosiaalihuollon palveluja toteutettaessa tulee huomioida asiakkaan oikeudet.

Sosiaalihuoltolain 2.1 §:n mukaan jos asiakkaalla on muun lain kuin sosiaalihuoltolain perusteella oikeus sosiaalihuollon saamiseen, on sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten toteuttavat asiakkaan etua siten kuin 4 §:ssä säädetään. Tämä tarkoittaa, että vaikka vammaisen tarpeisiin voitaisiin sinänsä vastata sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla, asiakkaan edun mukaisuuden periaate voi ohjata järjestämään palveluja esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisina subjektiivisina oikeuksina turvattuina palveluina²²³, jos ne turvaavat asiakkaan edun paremmin kuin sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut. Sosiaalihuoltoa järjestettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen (SHL 4.2 §). Sosiaalihuoltolain yleisten palvelujen ensisijaisuus ei saisi johtaa siihen, että niitä sovelletaan suoraviivaisesti ilman, että asiakkaan yksilöllinen tarve ja mielipiteet otettaisiin huomioon.

Asiakkaan etua arvioitaessa tulisi muun ohella kiinnittää huomiota siihen, miten toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat asiakkaan mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan (SHL 4.1 §, 4 kohta). Säännös korostaa itsemääräämisoikeuden tärkeyttä palveluja järjestettäessä. Asiakkaalla tulee olla oikeus vaikuttaa palvelujensa toteuttamiseen eli siihen, miten ja missä palvelut toteutetaan²²⁴. Asuinpaikan valintaoikeudella palvelujen järjestämisessä onkin kytköksiä myös muihin perusoikeuksiin, erityisesti itsemääräämisoikeuteen. Oikeus valita asuinpaikkansa on itsemääräämisoikeuden yksi osa-alue, eikä itsemääräämisoikeuden voida katsoa toteutuvan, jos henkilö ei saa vaikuttaa siihen, miten esimerkiksi asumispalveluja hänelle järjestetään.

Edellä käsitellystä ilmenee, että asuinpaikan valintaoikeuden toteutuminen voi edellyttää myös muita toimia kuin vain mahdollisuutta valita kotikunta. Erityisesti tarkasteltaessa oikeutta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta, korostuu oikeuden toteutumisessa myös itsemääräämisoikeus ja mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten asuu. Oikeus valita asuinpaikka ei siten pelkisty vain kotikuntaan liittyviin oikeuksiin, vaan liittyy myös tosiasiallisiin asumiseen liittyviin palvelutapoihin ja oikeuksiin palveluja järjestettäessä.

5.3.4 Kotikuntalain 3 §:n rajoitussäännös

Kotikuntalain 3.1 §:n 2 kohdan rajoitussäännös voi joissakin tapauksissa olla ongelmallinen asuinpaikan valintaoikeuden näkökulmasta. Lain 3.1 §:n 2 kohdan mukaan kotikunta ei muutu,

²²³ HE 164/2014 vp, s. 96.

²²⁴ HE 164/2014 vp, s. 100.

jos asuminen kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta perhehoidossa tai laitoshoidossa tai asumisesta asumispalvelujen avulla. Rajoitussäännös estää sellaisten henkilöiden kotikunnan muuttumisen, joiden asuminen kunnassa perustuu pääasiassa hoitoon perhehoidossa tai laitoshoidossa tai asumisesta asumispalvelujen avulla, mutta jotka eivät ole kotikuntalain 3a §:n soveltamisalan piirissä. Jokseenkin epäselvää kuitenkin on, millaisissa tilanteissa asumisen katsotaan perustuvan edellä mainittuihin syihin ja milloin rajoitussäännös tulee sovellettavaksi.

Rajoitussäännöstä on perusteltu sillä, että sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten tulee kuulua sille kunnalle, missä hoidon tarve on syntynyt. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden sijaintikunnat eivät saisi joutua perusteettomasti kustannusvastuuseen hoidettavien kotikunnan muuttumisen vuoksi.²²⁵ Tätä perustelua pohdittiin myös kotikunnan valintaoikeutta säädettäessä. Hallituksen esityksessä todettiin, että kotikunnan valintaoikeuden laajentaminen on mahdollista, jos kustannusvastuun jakautuminen kuntien välillä voidaan toteuttaa oikeudenmukaisella tavalla.²²⁶

Toinen perustelu liittyy yksilöön kohdistuviin oikeuksiin. Ennen kotikuntalain 3.1 §:n 2 kohdan rajoitussäännöksen säätämistä tilanne saattoi olla se, että henkilön kotikunta saattoi katsoa henkilön muuttaneen pois kotikunnastaan ja näin menettäneen oikeuden kunnan palveluihin. Rajoitussäännöksellä pyrittiin estämään tällaiset tilanteet. Nyt henkilön kotikunta säilyy ennallaan, vaikka hän asuisi toisen kunnan alueella sijaitsevassa sosiaalihuollon toimintayksikössä. Henkilöllä voi kuitenkin olla perhe tai muita yhteyksiä myös tähän kuntaan tai asunto kahdessa kunnassa. Kotikuntalain 2.2 §:n mukaan ”jos henkilöllä on käytössään useampia asuntoja tai jos hänellä ei ole käytössään asuntoa lainkaan, hänen kotikuntansa on se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiintein yhteys”. Säännöksen tarkoittamissa tapauksissa kotikunnan määräytyminen tulisi tapahtua tosiasiallisten olosuhteiden perusteella ja henkilön omalle käsitykselle kotikunnastaan tulisi antaa painoarvoa, vaikka se ei ole ainoa ratkaiseva tekijä kotikunnan arvioinnissa. Arvioinnissa tulisi muun muassa huomioida henkilön yhteydet kuntaan, esimerkiksi perhesuhteet.²²⁷

²²⁵ KHO 2012:116.

²²⁶ HE 101/2010 vp, s. 4.

²²⁷ HE 104/1993 vp, s. 24.

Kotikunnan määrittelyllä on merkittäviä vaikutuksia, sillä kotikunta on palvelujen järjestämisvastuussa. Järjestämisvastuussa olevan kunnan on myönnettävä vaikeavammaiselle vammaispalvelulain mukaiset subjektiivisina oikeuksina turvatut palvelut sekä järjestettävä muut sosiaalipalvelut. Kotikunta määräytyy kotikuntalain säännösten mukaan tosiasiallisten olosuhteiden perusteella. Tosiasiallisia olosuhteita arvioidaan esimerkiksi perhesuhteiden ja toimeentulon perusteella, jolloin esimerkiksi perheen asuminen toisessa kunnassa voi vaikuttaa henkilön kotikunnan määrittelyyn.

Tilanteisiin voi kuitenkin liittyä epäselvyyttä tai riitoja siitä, mikä on katsottava henkilön kotikunnaksi ja näin ollen mikä kunta on palvelujen järjestämisvastuussa. Jos henkilö asuu toisen kunnan alueella sijaitsevassa toimintayksikössä, voiko rajoitussäännös estää kotikunnan muuttamisen yksikön sijaintikuntaan siinäkin tapauksessa, että henkilöllä on kiinteä yhteys tähän kuntaan, jos hänen asumisensa on alun perin perustunut pääasiassa hoitoon tai huoltoon toimintayksikössä? Myös tapauksissa, joissa muutto on alun perin perustunut pääasiassa muihin syihin kuin hoitoon tai huoltoon, ovat maistraatti ja kunnat voineet tulkita muuton johtuneen hoidon ja huollon tarpeesta. Maistraattien tekemä kotikuntamerkintä ei kuitenkaan sido muita viranomaisia, jolloin kunnat ovat voineet tulkita henkilön kotikunnan keskenään eri tavoin. Erimielisyydet järjestämisvastuusta eivät saa kuitenkaan johtaa siihen, että asiakas jäisi vaille tarvitsemiaan palveluja.²²⁸

Kotikunnan valintaoikeus edellyttää, että henkilö on sijoitettuna toisen kunnan alueelle kuntansa viranomaisen päätöksellä. Henkilö voi kuitenkin olla asumispalvelujen tarpeessa, mutta asua esimerkiksi itse maksamassaan yksityisessä asumispalveluyksikössä. Tällöin kotikunnan valintaoikeus ei koske häntä. Kotikuntalain 3.1 §:n 2 kohdan rajoitussäännös estää kotikunnan muuttumisen, jos asuminen toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta perhehoidossa, laitoshoidossa tai asumisesta asumispalvelujen avulla. Kotikuntalakia muutettaessa kuitenkin katsottiin, että soveltamiskäytännössä tulisi lähteä siitä, että jos henkilö on omalla kustannuksellaan hakeutunut hoitoon toisen kunnan alueella sijaitsevaan hoitopaikkaan, tällaisen asumisen katsottaisiin johtuvan pääasiassa muista syistä kuin hoitosuhteesta. Tällaisessa tilanteessa kotikuntalain 3.1 §:n 2 kohdan rajoitussäännöstä ei sovellettaisi, vaan kotikunta määräytyisi yleisten säännösten perusteella.²²⁹

²²⁸ HE 101/2010 vp, s. 6, 15.

²²⁹ HE 101/2010 vp, s. 23.

Miten rajoitussäännöstä tulkitaan tilanteissa, joissa henkilö asuu toisen kunnan alueella sijaitsevassa toimintayksikössä, mutta joka ei ole sijoitettuina sinne kotikuntansa viranomaisen päätöksellä? Kotikuntalakia säädettäessä katsottiin, että rajoitussäännöksen lähtökohtana on, että kotikunta ei muutu, jos asuminen johtuu pääasiassa hoidosta sairaalassa tai muussa laitoksessa, esimerkiksi vammaisten palvelutalossa tai vanhainkodissa. Tällainen asuminen on yleensä pitkäaikaista ja se on osa hoitoa tai huoltoa. Samalla kuitenkin katsottiin, että hoitolaitoksessa olevan henkilön kotikunta voisi muuttua laitoksen sijaintikuntaan, jos henkilö asuu laitoksessa kodinomaisissa olosuhteissa eikä ole välittömän hoidon tarpeessa.²³⁰

Sen arvioinnissa, mistä syystä muutto on johtunut, tulee huomioida esimerkiksi henkilön perhesuhteet. Rajoitussäännös voi tulla sovellettavaksi, jos henkilö ei voi muuton perusteeksi vedota perhesuhteisiin tai muihin syihin, vaan muutto perustuu haluun hakeutua hoitoon tiettyyn hoitopaikkaan. Kotikunnan muuttumisen tulisi olla mahdollista, jos henkilö on hakeutunut toisen kunnan alueelle sijaitsevaan hoitopaikkaan esimerkiksi siitä syystä, että hän haluaa asua perheensä lähellä.

Esimerkiksi tapauksessa KHO 2004:108 oli kyse siitä, oliko henkilön kotikunnan muutos johtunut pääasiassa hoidosta ja huollosta vai tavanomaisesta asumistarkoituksesta. Henkilö oli muuttanut toisessa kunnassa sijaitsevaan yksityiseen palvelutaloon ja vaihtanut kotikuntaansa. Asiassa oli pohdittavana se, oliko muutto tapahtunut hoidon tarpeen vuoksi vai perhesyiden vuoksi. Henkilöllä oli ollut jonkinlainen avun tarve jo ennen muuttoa, mutta hän oli pystynyt muuttoon asti asumaan itsenäisesti. KHO katsoi, että muutto oli tapahtunut tavanomaisessa asumistarkoituksessa, jolloin kotikunta oli voinut muuttua Uudestakaupungista Espooseen.

KHO 2004:108

Vuonna 1928 syntynyt henkilö, jolla oli useita vammoja ja sairauksia, oli leskeksi jäätyään muuttanut kodistaan toisessa kunnassa sijaitsevaan yksityiseen vanhusten palvelutaloon. Muuttoon oli vaikuttanut muun muassa henkilön halu siirtyä entiselle kotiseudulleen ja halu saada asua viiden lapsensa ja heidän perheidensä lähellä. Henkilön muutto ei edellä oleva huomioon ottaen ollut aiheutunut pääasiassa hoidosta eikä huollosta so-

²³⁰ HE 104/1993 vp, s. 25.

siaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa vaan pääasiassa tavanomaisesta asumistarkoituksesta. Hänen kotikuntansa oli näin ollen kunta, jossa yksityinen vanhusten palvelutalo sijaitsi.

Tapauksesta voidaan päätellä, että kotikunnan määräytymisen arvioinnissa esimerkiksi perhesuhteilla on huomattava merkitys. Kotikunta voi muuttua uuteen kuntaan, jos henkilö pystyy osoittamaan muuttoon vaikuttaneen myös muut syyt kuin hoito tai huolto tietyssä toimintayksikössä, vaikka hoidolla tai huollolla olisikin merkittävää vaikutusta siihen, pystyykö henkilö edes muuttamaan kuntaan. Hoito tai huolto ei näin ole ainoa ratkaiseva seikka sen arvioinnissa, mikä henkilön kotikunnaksi on katsottava. Tämä on myös kotikuntalain tarkoituksen mukaista, joka on määrittää henkilön kotikunta siten, että se vastaa mahdollisimman tarkoin henkilön tosiasiallista asumista tietyssä kunnassa²³¹.

²³¹ HE 104/1993 vp, s. 17.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman aiheena oli vammaisten henkilöiden oikeus valita asuinpaikkansa riittävien sosiaalipalvelujen näkökulmasta. Tarkoituksena oli tutkia, miten vammaisten oikeus valita asuinpaikkansa toteutuu voimassaolevan sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön kokonaisuudessa. Tämä vaati ensinnäkin sen selvittämistä, mitä oikeus valita asuinpaikkansa tarkoittaa erityisesti vammaisten henkilöiden kohdalla. Toiseksi tuli selvittää, minkälainen on vammaisia koskeva sosiaalipalvelujen lainsäädännön kokonaisuus. Kolmantena tehtävänä oli yhdistää nämä kaksi aihealuetta ja sen avulla vastata kysymykseen mahdollisista rajoituksista vammaisten oikeuteen valita asuinpaikkansa sekä tehdä arviointia siitä, ovatko mahdolliset rajoitukset hyväksyttäviä.

Toisessa pääluvussa käsittelin vammaisten perus- ja ihmisoikeuksia ja toin esille käsityksiä vammaisista henkilöistä ja heidän oikeuksistaan. Käsitykset vammaisuudesta ovat perinteisesti perustuneet lääketieteelliseen malliin, joka esittää vammaisuuden lääketieteellisenä tai diagnostisena ongelmana, jolloin myös vammaisten kohtaamat ongelmat nähdään vain heidän fyysisistä tai muunlaisista rajoitteistaan johtuviksi. Viime vuosikymmeninä käsitykset ovat muuttuneet sosiaalisen mallin suuntaan, joka näkee vammaisuuden henkilön suhteena ympäristöönsä: vammaisten kohtaamat ongelmat johtuvat ympäristön ja yhteiskunnan rajoittavista rakenteista, eikä vammaisista itsestään. Yhdeksi näkökulmaksi vammaisuuden käsittämisessä on muodostunut ihmisoikeusnäkökulma, joka korostaa vammaisten yhdenvertaisia oikeuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan ja nauttia perus- ja ihmisoikeuksistaan. Sosiaalinen malli ja ihmisoikeusnäkökulma näkevät vammaiset henkilöt itsenäisinä yksilöinä ja oikeuksien haltijoina, joilla on yhtäläinen oikeus osallistua yhteiskunnan toimintaan. Vammaisten oikeuksien edistäminen näiden mallien pohjalta edellyttää ympäristön sopeuttamisena kaikille sopivaksi ja vammaisten oikeuksien turvaamista joskus myös positiivisen erityiskohtelun avulla.

Ihmisoikeudet ovat universaaleja oikeuksia, eli ne kuuluvat kaikille. Perustuslakiin kirjatut perusoikeudet kuuluvat jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle henkilölle. Perus- ja ihmisoikeudet suojaavat erityisesti heikommassa asemassa olevia henkilöitä ja ryhmiä, mutta heidän mahdollisuutensa käyttää perus- ja ihmisoikeuksiaan ja nauttia niistä täysimääräisesti voivat olla muita heikommalla. Yhdenvertaisuuden perusoikeus on erityisen korostunut erityisryhmien kohdalla, sillä se edellyttää muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuus nähdään koko oikeusjärjestyksen läpileikkaavana periaatteena, jolla on vahva kytkös muihin perusoikeuksiin.

Vammaiset kohtaavat syrjintää eri elämän osa-alueilla. Liikkumisvapauden kohdalla syrjintä voi näyttäytyä esimerkiksi rakennetun ympäristön esteellisyytenä, joka onkin keskeinen vammaisten kohtaama ongelma²³². Ympäristön esteellisyys voi vaikeuttaa myös muista perusoikeuksista nauttimista. Eduskunnan oikeusasiamies onkin useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota siihen, että esimerkiksi jotkut äänestyspaikat ovat vammaisten henkilöiden kannalta ongelmallisia ja joskus niihin on jopa mahdotonta päästä sisälle esimerkiksi pyörätuolin kanssa²³³. Vammaisten syrjintä ei kuitenkaan pelkisty vain liikkumisen esteellisyyteen, vaan syrjintää näyttäytyy myös muissa yhteiskunnan toiminnoissa, esimerkiksi koulutuksessa²³⁴.

Kolmannessa pääluvussa esittelin yleisellä tasolla liikkumisvapauden perusoikeutta ja sen rajoituksia sekä vammaisten oikeutta valita asuinpaikkansa. Kotikunta ei lähtökohtaisesti muutu, jos asuminen toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta laitoshoidossa, perhehoidossa tai asumisesta asumispalvelujen avulla (KotikuntaL 3.1 § 2 kohta). Henkilöllä, joka on sijoitettuna toisen kunnan alueelle laitoshoitoon, perhehoitoon tai asumispalvelujen avulla järjestettyyn asumiseen, on kuitenkin oikeus valita kotikunnakseen se kunta, jonka alueella toimintayksikkö sijaitsee. Valintaoikeuden käyttäminen edellyttää, että asuminen kestää tai sen voidaan arvioida kestävän yli vuoden. (KotikuntaL 3a §.)

Ensimmäiseen alakysymykseen olen pyrkinyt vastaamaan pääluvussa 4, jossa käsittelin perusoikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin, sosiaalipalvelujen järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä, kuntien järjestämis- ja kustannusvastuuta sekä vammaisille tarkoitettuja sosiaalipalveluja. Oikeus riittäviin sosiaalipalveluihin on yksilön kannalta keskeinen sosiaalinen oikeus, joka kuuluu laajempaan TSS-oikeuksien kokonaisuuteen. Perusoikeus riittäviin sosiaalipalveluihin saa TSS-oikeuksien tapaan toimeksiantovaikutusta, eli se asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata riittävät sosiaalipalvelut. Säännös edellyttää sosiaalipalveluista säädettävän lailla, mutta se ei kuitenkaan perusta yksilölle subjektiivista oikeutta palveluihin. Oikeus ei myöskään saa suoraa sovellettavuutta, eli yksilö ei voi vedota siihen suoraan tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.

Sosiaalipalvelujen järjestäminen on lailla säädetty kuntien vastuulle. Kunnat ovat velvollisia järjestämään asukkailleen riittävät sosiaalipalvelut, joihin kuuluvat esimerkiksi vammaisille

²³² Esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, s. 114.

²³³ Esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, s. 119–120.

²³⁴ Esim. valtioneuvoston selonteko vammaispolitiikasta 2006, s. 12.

tarkoitettut palvelut. Vammaispalveluja järjestetään ensisijaisesti yleisinä, sosiaalihuoltolain mukaisina palveluina, mutta kunta on velvollinen tarjoamaan myös erityislainsäädännön mukaisia palveluja niitä tarvitseville. Suurin osa vammaisille tarkoitetuista sosiaalipalveluista on niin sanottuja määrärahasidonnaisia palveluja, joita järjestetään kunnan määrärahojen puitteissa. Subjektiivisina oikeuksina turvatut vammaispalvelulain mukaiset palvelut ovat vain vaikeavammaisille.

Oikeus valita asuinpaikkansa ei välttämättä ole yksinkertaista vammaiselle, joka tarvitsee tukipalveluja itsenäisen elämän tueksi tai esimerkiksi palveluasumista. Luvussa 5 tarkastelin, sisältääkö sosiaalipalveluja koskeva lainsäädäntö jotain rajoituksia vammaisten oikeudelle valita asuinpaikkansa. Koska suurin osa vammaispalveluista on määrärahasidonnaisia palveluja, ei henkilöllä ole ehdotonta oikeutta saada palvelua eikä kunnalla ole ehdotonta velvollisuutta myöntää palvelua. Vammainen henkilö, joka tarvitsee asumiseen liittyviä palveluja, ei välttämättä voi muuttaa toiseen kuntaan, jos hän ei voi olla varma, että saa sieltä tarvitsemiaan palveluja. Sosiaalihuoltolain 60 §:n mukaan henkilö, joka ei kykene itsenäiseen asumiseen, voi hakea toisen kunnan sosiaalipalveluja, ja kunnan tulee käsitellä hakemus kuten oman kuntansa asukkaiden hakemukset. Palvelutarpeen arviointi voi kuitenkin johtaa siihen, että henkilö ei saa hakemiaan palveluja, eikä näin ollen voi muuttaa. Määrärahasidonnaisten palvelujen kohdalla ongelmat liittyvätkin palvelujen saamisen epävarmuuteen, joka voi estää vammaisen henkilön muuton uuteen kuntaan.

Kotikunnan valintaoikeus koskee vain laitoshoidossa, perhehoidossa tai asumispalvelujen avulla asuvia henkilöitä, jotka ovat sijoitettuna toimintayksikköön kotikuntansa viranomaisen päätöksellä. Säännös sulkee ulkopuolelle avohuollon asiakkaat ja itsenäiseen asumiseen kykenevät henkilöt sekä sellaiset henkilöt, jotka eivät ole sijoitettuna toimintayksikköön kotikuntansa päätöksellä, vaan esimerkiksi maksavat itse asumispalveluista. Tilanne on ongelmallinen sekä yhdenvertaisuuden että asuinpaikan valintaoikeuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän huomiota ja pohtinut, onko tilanne syrjintää hoitomuodon perusteella. Hallintovaliokunta edellytti lakimuutosten yhteydessä, että tilannetta selvitetään ja tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin myös itsenäiseen asumiseen kykenevien ja avohuollon asiakkaiden asuinpaikan valintaoikeuden turvaamiseksi.

Sekä sosiaalihuoltolain 60 §:n että kotikuntalain 3a §:n soveltamisalan rajaukset ovat jokseenkin ongelmallisia yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on kyseenalaistanut avoimuuden asiakkaiden ja itsenäiseen asumiseen kykenevien henkilöiden mahdollisuudet tosiasiallisesti muuttaa omatoimisesti niin halutessaan. Ongelmat liittyvät erityisesti määrärahasidon-
naisiin palveluihin. Kotikuntalain 3a §:n soveltamisalan rajausta ei lakimuutosten yhteydessä perusteltu juuri muilla syillä kuin sillä, että pitkäaikaishoidon tarpeessa olevien henkilöiden asuinpaikan valintaoikeus ei toteudu lain 3.1 §:n 2 kohdan rajoitussäännöksestä johtuen. Rajoitussäännöstä oli perusteltu hoidon ja huollon saatavuuden turvaamisella, koska se rajoitti kunnille aiheutuvia kustannusvaikutuksia. Rajoitussäännöksen ei enää katsottu olevan perusteltu, kun lakimuutoksella voitiin kuntien välinen kustannusvastuu jakaa siten, ettei palvelujen saatavuus vaarannu. Rajoitussäännöstä ei kuitenkaan poistettu laista, vaan sen sanamuotoa muutettiin vastaamaan nykyaikaa ja lakiin lisättyä 3a §:n sanamuotoa.²³⁵ Kotikunnan valintaoikeuden soveltamisalan rajausta perusteltiin lähinnä vain 3.1 §:n 2 kohdan rajoitussäännökseen liittyvillä syillä. Kotikunnan valintaoikeuden lisääminen lakiin aiheutti kuitenkin sen, että käytännössä sosiaalihuollon asiakkaiden keskinäinen yhdenvertaisuus ei toteudu.

Rajoitussäännös jätettiin lakiin, vaikka katsottiin, että se ei ole painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima eikä täytä perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä tarkkarajaisuuden, hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden vaatimuksia. Kotikuntalain 3 §:n muut rajoitukset koskevat käytännössä vain tilapäistä asumista, esimerkiksi rangaistuksen suorittamista rangaistuslaitoksessa (4 kohta) tai asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamista (6 kohta). Siten on erikoista, että pitkäaikainen hoito tai huolto muun kunnan alueella sijaitsevassa toimintayksikössä katsotaan sellaiseksi syyksi, joka voi estää kotikunnan muuttumisen. Toisaalta rajoitussäännös jää käytännössä sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa henkilö ei pysty vetoamaan muuton syyksi muihin tekijöihin kuin hoitoon tai huoltoon tietyssä toimintayksikössä. Siihen, mikä merkitys rajoitussäännöksellä nykyään on ja kuinka suuria vaikutuksia sillä on kunnille, ei voida tutkimuksen perusteella ottaa kantaa.

Kotikunnan määräytyminen ei kaikissa tilanteissa ole aivan yksinkertaista. Koska kotikunnan määrittelyyn liittyy merkittäviä yksilöön ja kuntaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia, on tärkeää, että kotikunta pystytään määrittelemään mahdollisimman oikeudenmukaisesti sekä vastaamaan tarkoin tosiasiallista asumista tietyssä kunnassa. Jokaisella on oikeus valita asuinpaikkansa, ja

²³⁵ HE 101/2010 vp, s. 10.

julkisella vallalla velvollisuus pyrkiä edistämään tämän oikeuden toteuttamista. Lainsäädäntö kuitenkin sisältää joitakin ongelmia, jotka kohdistuvat esimerkiksi vammaisten oikeuteen valita asuinpaikkansa. Keskeisin ongelma liittyy avohuollon asiakkaiden ja itsenäiseen asumiseen kykenevien henkilöiden mahdollisuuteen muuttaa kotikuntaansa. Yhdenvertaisuuden edistäminen vaatisi lainsäädäntöön muutoksia, jotta myös tällaisten henkilöiden oikeudet voitaisiin turvata. Nykyiset säännökset ovat niin yksiselitteisiä, että ne eivät esimerkiksi mahdollista sitä, että tulkitsemalla eri tavalla säännöksiä tällaiset tilanteet voitaisiin ratkaista. Toisaalta kotikuntalain säännökset estävät myös sellaisen toiminnan, jonka tarkoituksena on vain keinotekoisesti kotikuntaa vaihtamalla saada mahdollisimman edullisia tai laajoja palveluja. Täysin rajoittamatonta kotikunnan valinta ei siten voi olla, vaan kotikunnan määräytyminen tulisi olla mahdollisimman totuudenmukaista, joka voi vaatia myös erilaisia rajoituksia kotikunnan määräytymiseen.

Palvelujen määrärahasidonnaisuuteen liittyvät ongelmat ovat osa suurempaa kokonaisuutta, joka liittyy yleiseen keskusteluun siitä, mitä palveluja yhteiskunta on velvollinen kansalaisille tarjoamaan. Sosiaalipalvelut nähdään usein valtiolle ja kunnille merkittävänä kustannustaakana, ja keskustelussa korostuu entistä enemmän yksilön vastuun merkitys ja julkisen vallan velvoitteiden vähentäminen. Palvelujen määrärahasidonnaisuus ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että vammaiset henkilöt joutuvat eriarvoiseen asemaan yhteiskunnassa. Palvelut ovat monelle vammaiselle edellytys sille, että he suoriutuvat erilaisista toiminnoista ja pystyvät osallistumaan yhteiskunnan toimintaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Se, että kuntien peruspalvelujen järjestämistä koskevaa normiohjausta vähennettäisiin, johtaisi yhä enemmän epäyhdenvertaisuuden kasvamiseen. Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja yhdenvertaisuus asettuvat tällöin vastakkain ja yleisessä keskustelussa ja politiikassa joudutaan asettamaan tasapaino näiden kahden yhteiskuntamme kulmakiven välille.

Tutkielman keskeisenä tuloksena voidaan esittää, että kuntien taloudellisten edellytysten ja peruspalvelujen turvaaminen voivat joissakin tilanteissa asettua perustuslain 9.1 §:ssä turvatun perusoikeuden edelle. Perustuslain 19.3 §:n vaatimus riittävien sosiaalipalvelujen turvaamisesta voi edellyttää, että asuinpaikan valintaoikeutta rajoitetaan palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Vammaisten henkilöiden oikeus valita asuinpaikkansa on tietyissä tilanteissa riippuvainen siitä, miten kunnat järjestävät sosiaalipalveluja ja kenelle niitä myönnetään. Vammaisille subjektiivisina oikeuksina turvattuja palveluja on lainsäädännössä melko vähän, ja suurin osa palveluista on turvattu määrärahasidonnaisina palveluina. Kuntien velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvet ei tarkoita sitä, että palvelut olisi myönnettävä kaikille. Koska

ehdotonta oikeutta määrärahasidonnaisten palvelujen saamiseen ei ole, voi vammaisen henkilön mahdollisuus muuttaa ja vaihtaa kotikuntaansa olla joskus mahdotonta.